



# Viranomaisnäkökulma terrorismin rahoittamisen riskiin Suomessa

Amira El-Bash - Hildén

2020 Laurea



Laurea-ammattikorkeakoulu

## Viranomaisnäkökulma terrorismin rahoittamisen riskiin Suomessa

Amira El-Bash - Hildén  
Turvallisuusjohtaminen YAMK  
Opinnäytetyö  
Kesäkuu, 2020

Amira El-Bash - Hildén

### Viranomaisnäkökulma terrorismin rahoittamisen riskiin Suomessa

Vuosi 2020

Sivumäärä 73

Terrorismin rahoittamista ja siihen liittyviä riskejä ei Suomessa vielä tunnisteta riittävällä tasolla. Tämän opinnäytetyön tarkoituksena on pureutua terrorismin rahoittamisen ominaispiirteisiin sekä toisaalta tarkastella millaisia rajoituksia Suomen lainsäädäntö sekä viranomaistoiminta asettavat terrorismin rahoittamisen torjuntaan. Tutkimuksen tavoitteena on tukea ennaltaehkäisevää työtä terrorismin rahoittamisen estämiseksi sekä selvittää millaiset ovat terrorismin rahoittamisen riskin ominaispiirteet Suomessa. Työn pohjalta tuotettiin riskiarvio vallitsevasta tilanteesta. Työ toteutettiin yhteistyössä Keskusrikospoliisin Rahanpesun selvittelykeskuksen kanssa.

Tutkimuksessa hyödynnettiin sekä määrällisiä että laadullisia tutkimusmenetelmiä. Työn tietoperusta koostettiin analysoimalla FATF maaraportteja sekä tutustumalla aiheeseen liittyvään teoriaan. Tietoa hankittiin myös asiantuntijahaastattelujen avulla. Kaikissa tiedonhankinnan vaiheissa tehtiin tiivistä yhteistyötä Keskusrikospoliisin kanssa. Teoreettinen viitekehys koostui pitkälti kansainvälisistä tutkimuksista sekä terrorismin rahoittamiseen liittyvistä artikkeleista. Haastateltaviksi valittiin asiantuntijoita, joilla on pitkä kokemus terrorismin rahoittamisen torjunnassa ja näin ollen vankka asiantuntemus työn aihepiiriin liittyen. FATF maaraportti 2019 toimi puolueettomana ja luotettavana lähteenä tutkimukselle.

Työn keskeisiä havaintoja olivat, että terrorismin rahoittamiseen liittyvä rahaliikenne tapahtuu pääosin tilisiirroin, käteisellä tai rahanvälityspalveluita käyttäen. Rahaliikennettä tapahtuu paljon eri maiden välillä ja etenkin Turkki erottui selvästi rahaliikenteen yhteysmaana. Yhteysmaana esiintyivät usein myös muut terrorismin rahoittamisen kannalta korkean riskin omaavat valtiot. Työssä todettiin, että viranomaisvalvontaa voittoa tavoittelemattomien yhdistysten, epävirallisten rahansiirtojärjestelmien (hawaloiden) sekä varainkeruun osalta tulee tehostaa. Koulutusta aiheesta tulee antaa poliisin paikallistasolla sekä ilmoitusvelvollisille, jotka on määritelty terrorismin rahoituksen estämistä käsittelevässä laissa.

Lisäksi tutkimuksessa havaittiin, että nykyinen lainsäädäntö ei tue viranomaistoimintaa terrorismin rahoittamisen torjunnassa. Yhteistyötä syyttäjien kanssa on tehostettava, jotta tapausten tunnistaminen tapahtuu. Vierastaistelijoiden ja kohdehenkilöiden vaikutusta terrorismin rahoitukseen Suomessa täytyy myös selvittää tarkemmin. Lainvalvontaviranomaisten ja pankkialan edustajien tietämystä tulisi yhdistää ja yhteistyötä hyödyntää terrorismin rahoitustapausten tunnistamiseksi.

Asiasanat: Terrorismin rahoittaminen, viranomaistoiminta, rahanvälityspalvelut, vierastaistelijat, riskiarvio.

Amira El-Bash - Hildén

The Authority Perspective on Financing Terrorism and The Characteristics of Risks Involved

Year	2020	Pages	73
------	------	-------	----

There is a lot of room for development in identifying terrorist financing in Finland. The main focus of development should revolve around 1) authority surveillance 2) co-operation between different authorities and 3) the drafting of a national risk evaluation report. This thesis will contemplate the characteristics of financing terrorism and the challenges legislation and regulatory action face in the effort of preventing such action. In addition, it presents a drafted report on risk evaluation, which is based on the materials presented in this study. The study has been made in cooperation with the Financial Intelligence Unit (FIU) within Central Bureau of Investigation.

This thesis aims to support the preventative action of financing terrorism, to bring to light the possible risks of financing terrorism in Finland and based on these findings to produce a risk evaluation of the situation. This thesis investigates the characteristics involved with different means of transferring funds as well as gathering and recycling points of funds. Furthermore, the study has tried to pinpoint different obstacles authorities and legislation face in the attempt to prevent the financing of terrorism.

The key findings were wealth traffic occurring mainly through account transfers; by cash or using money transfer services as a medium. The traffic of wealth happens largely internationally and especially Turkey stood out as a country of relation concerning transactions.

This study is methodically a combination of qualitative and quantitative components. The main methods of acquiring information have been the close cooperation with Central Bureau of Investigation, familiarization with the involved theory, analysing the FATF - Country Report and personal interviews. The theoretical work frame is mainly compiled of international studies and articles regarding terrorism finance. Expert interviewees were selected among people who understand the subjects involved and who have experience in the prevention of financing terrorism. The FATF-Report (2019) is an objective, impartial and reliable source of information for the study.

As a developmental proposal, it would be recommended that authorities enhance surveillance on the operation of non-profit organisations and fund-raising. There should be training on the matter on local levels in police departments as well as obliged entities. Also, it was noticed that the current legislation does not support authorities in the prevention of terrorism. There needs to be a common interest with prosecutors in recognising cases of terrorism finance in Finland. The impact of foreign fighters and targeted persons in financing terrorism in Finland needs to be further examined.

Further study on the subject is pertinent. One suggestion is to draft a national risk evaluation report on financing terrorism. Concerning legislation, there should be close cooperation between officials and authorities in the attempt to prevent the financing of terrorism.

Keywords: Financing terrorism, authority activity, money transfer services, foreign fighters, risk evaluation.

## Sisällys

1	Johdanto .....	6
1.1	Tavoitteet .....	6
1.2	Opinnäytetyön sisältö ja menetelmät.....	7
1.3	Laadullinen ja määrällinen tutkimus.....	7
1.4	Asiantuntijahaastattelut .....	9
1.5	Opinnäytetyön rajausta.....	10
1.6	Tutkimuskysymykset .....	11
1.7	Opinnäytetyön toteuttaminen.....	11
2	Organisaatiot ja käsitteet .....	11
2.1	Organisaatiot.....	11
2.2	Käsitteet.....	12
3	Terrorismin rahoittamisen teoriaa ja riskienhallinta .....	17
3.1	Terrorismin rahoittamisen eri tavat .....	17
3.2	Terrorismin rahoittamisen tilannekuva Suomessa.....	21
3.3	Oikeustapauksia Suomessa.....	22
3.4	Riski ja Riskienhallinta .....	24
4	Rahanpesun Selvittelykeskuksen havaintoja .....	26
4.1	Varojen siirtovälineet .....	27
4.2	Kansainväliset yhteydet .....	29
4.3	Luonnolliset henkilöt .....	33
4.4	Selvityksen yhteenveto.....	34
5	Tutkimuksen riskianalyysi .....	35
5.1	Riskitason määritelmät.....	35
5.2	Terrorismin rahoittamisen ominaispiirteitä Suomessa .....	37
5.2.1	Vierastaistelijat ja kohdehenkilöt .....	38
5.2.2	Rahanvälitystavat (Varojen siirtoon käytetyt välineet) .....	40
5.2.3	Hawala-toiminnan haasteet.....	42
5.2.4	Voittoa tavoittelemattomat yhdistykset ja hyväntekeväisyysjärjestöt .....	43
5.3	Terrorismin rahoittamisen riskin piirteitä viranomaistoiminnan näkökulmasta ...	44
5.3.1	Suomea koskeva FATF maaraportin palaute.....	45
5.3.2	Viranomaisten terrorismin rahoituksen torjunta resurssit .....	52
5.4	Tutkimuksen tulokset.....	55
6	Johtopäätökset .....	62
6.1	Tutkimuksen reliabiliteetti ja validiteetti .....	63
7	Pohdinta ja jatkotutkimus ehdotukset .....	64

## 1 Johdanto

Terrorismi ja terrorismin rahoittaminen ovat asioita, joista Suomessa ajatellaan, että ne eivät kosketa meitä. Tämä on ymmärrettävää, sillä Suomessa ei ole yhtäkään lainvoimaista tuomiota terrorismin rahoittamiseen liittyvästä rikoksesta. Suomen rikoslain (1068/2014) luku on osoittautunut tutkinnallisesti haastavaksi koska rikoksen täyttymisen tunnusmerkit eivät ole selvät ja näytön hankkiminen on haastavaa.

Suomessa on herätty terrorismin vaikutuksiin vasta hiljattain, kun Suomesta on lähtenyt vierastaistelijoihin Syyrian ja Irakin konfliktialueille osallistumaan Jihadististen ryhmien toimintaan. Tällaisia Jihadistisia ryhmiä on muun muassa ISIS (the Islamic State in Iraq and Syria). Huomio vierastaistelijoihin kohtaan kasvoi keväällä 2014, kun suomalainen mies matkusti Suomesta Syyriaan ja esiintyi ISIS:n videolla.

Terrorismin saama huomio on kuitenkin kasvanut Suomessa viime vuosina merkittävästi. Suomi koki ensimmäisen terroristi-iskunsa elokuussa 2017 Turussa, kun ulkomaalaissyntyinen mies puukotti sivullisia ihmisiä Turun kauppatorilla. Terrorismin rahoittaminen sen sijaan on edelleen tuntemattomampaa aluetta. Terrori-isku vaatii paljon resursseja, aseita ja koulutusta, mikä puolestaan tarkoittaa, että terroristijärjestöt tarvitsevat toimiakseen paljon rahaa.

Tilanne terrorismin rahoittamisen ja riskien suhteen on muuttunut. Financial Action Task Force (FATF) velvoittaa jäsenmaitaan tekemään muutaman vuoden välein kansallisen riskiarvion valtion rahanpesun ja terrorismin rahoituksen tilanteesta. FATF on julkaissut keväällä 2019 maa-arvion Suomen viranomaisten terrorismin rahoittamisen torjunnasta. FATF:n tekemän raportin pohjalta voidaan todeta, että Suomessa ei ole hoidettu terrorismin rahoittamisen valvontaa hyvin.

Johdannon seuraavissa kappaleissa esitetään tämän opinnäytetyön tavoitteet, tutkielman rakenne, aiemmat tutkimukset, tutkimuskysymykset ja rajaus.

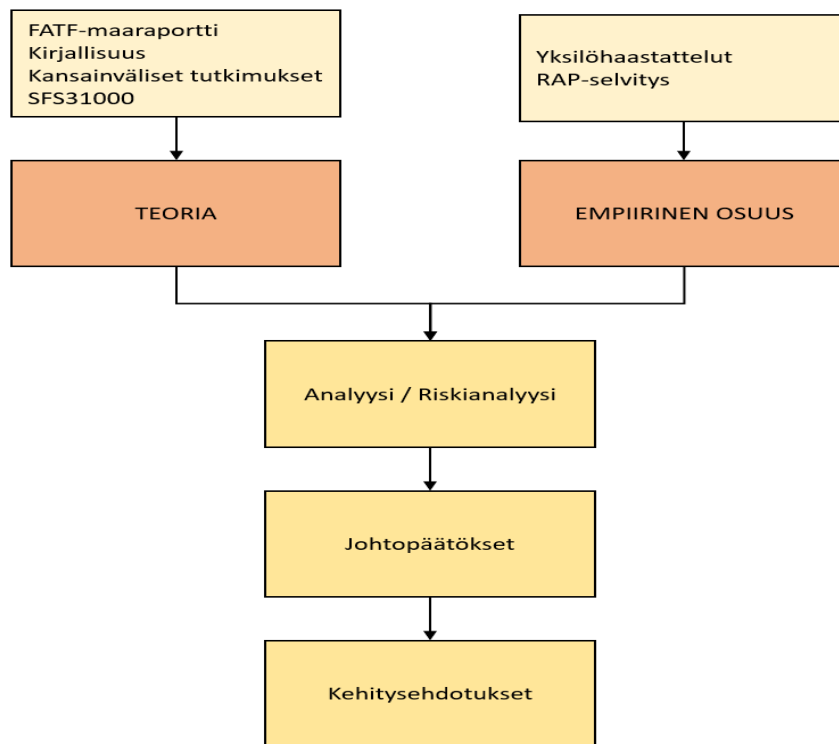
### 1.1 Tavoitteet

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on luoda työkalu, jolla voidaan jatkossa arvioida terrorismin rahoittamisen riskin piirteitä. Tällaisen työkalun avulla viranomaiset sekä toimijat pankkialalla voivat arvioida terrorismin rahoittamisen riskin piirteitä oman toimintansa näkökulmasta. Opinnäytetyö on tehty Laurea ammattikorkeakoulun Turvallisuusjohtamisen YAMK tutkintoon. Tutkimuksen tilaajana on Keskusrikospoliisin Rahanpesun selvittelykeskus. Tutkimus on tehty tukemaan erityisesti terrorismin rahoittamisen ennaltaehkäisyä. Tutkimuksen empiirinen osuus tehtiin yhteistyössä Keskusrikospoliisin Rahanpesun selvittelykeskuksen (RAP) kanssa ja aineiston tilastotiedot perustuvat RAP:lta saatuihin tietoihin.

Opinnäytetyön analyysiosiossa kartoitetaan terrorismin rahoituksen riskin ominaispiirteitä ja sen tarkoituksena on lisätä KRP:n RAP:n henkilöstön ymmärrystä aiheesta sekä tehostaa terrorismin rahoittamistapauksien tunnistamista Rahanpesun selvittelykeskukselle saapuvasta ilmoitusmassasta. Vuonna 2019 Rahanpesun selvittelykeskukselle saapui 64 403 ilmoitusta epäilyttävästä liiketoimesta (RAP vuosikertomus 2019). Tämä ilmoitusmäärä pitää sisällään myös epäilyjä rahanpesurikoksista ja terrorismin rahoittamisen rikoksista. Opinnäytetyö toimii osana RAP:n terrorismin rahoituksen riskiarvioprojektia.

## 1.2 Opinnäytetyön sisältö ja menetelmät

Tutkimuksen aineisto koostuu artikkeleista, asiantuntijahaastatteluista, eri valtioiden viranomaisraporteista, tapausesimerkeistä sekä Keskusrikospoliisilta saaduista tiedoista.



Kuva 1: Opinnäytetyön kulku

## 1.3 Laadullinen ja määrällinen tutkimus

Monesti kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimus erotellaan eri tutkimuksiksi ja niitä pidetään usein vastakkaisina tutkimuksina. Näin ei kuitenkaan tarvitse olla. Nämä kaksi tutkimusta voidaan erottaa toisistaan, mutta niitä voidaan myös soveltaa samassa tutkimuksessa toisiaan täydentävinä menetelminä. Kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen tutkimusanalyysi voivat toimia toistensa jatkumona, kuten tässäkin tutkimuksessa osoitetaan (Alasuutari 2015, 26).

Teoreettinen viitekehys määrää millaista aineistoa tutkimukseen kannattaa kerätä ja millaista menetelmää analyysissä kannattaa hyödyntää. Toisinaan teoreettinen viitekehys voi myös turhaan rajoittaa millaista menetelmää tutkimuksessa voidaan käyttää (Alasuutari 2015, 64). Tässä opinnäytetyössä tuodaan esiin olemassa olevaa teoriaa terrorismin rahoittamisesta. Terrorismin rahoittamista ei ole tutkittu paljon, edes kansainvälisesti. Yhdeksi tutkimuksen haasteeksi osoittautuikin se, että teoriapohja tutkimuksen aihealueeseen liittyen ei ole kovin laaja.

Mays ja Pope toteavat, että laadullisessa tutkimuksessa on tärkeää muodostaa monipuolinen kuva tutkittavasta ilmiöstä (Mays & Pope 1995, 44). Tämänkin tutkimuksen avulla halutaan muodostaa mahdollisimman monipuolinen kuva terrorismin rahoittamisen tilanteesta Suomessa sekä arvioida terrorismin rahoittamisen riskin ominaispiirteitä. Tavoitteena on löytää mahdollisimman erilaisia terrorismin rahoittamisen muotoja, joita Suomessa mahdollisesti käytetään.

Tutkimusta tehdessä ilmeni, että laadullinen tutkimus yksinään ei riitä, vaan myös määrällistä tutkimusta tarvitaan. Määrällinen eli tilastollinen tutkimus perustuu tilastotieteen käyttöön. Valli avaa kirjassaan ”Johdatus Tilastolliseen Tutkimukseen” tilastoja seuraavasti: ”Tilastot ovat lukusarjoin ilmaistuja reaalisia olioita tai tapahtumia koskeva tieto tai esitys, joka on saatu aikaan yhdistämällä yksittäistapauksia” (Valli 2015, 10). Tilasto vetää siis yhteen yksittäistapaukset. Tilastojen avulla pyritään analysoimaan kerättyjä aineistoja, tekemään niistä johtopäätöksiä sekä ennustamaan muutosta ja tapahtumien todennäköisyyttä. Tilastollinen tutkimus on empiirinen tutkimustapa (Valli 2015, 11).

Kvantitatiivisessa analyysitutkimuksessa yleensä saatetaan aineisto taulukkomuotoon. Kvantitatiivisessa analyysissä arvioidaan lukujen ja niiden systemaattisten tilastojen yhteyksiä. Tämä tarkoittaa sitä, että tutkimuksessa on yleensä eri muuttujia, joille annetaan arvoja. Arvojen ei tarvitse olla numeerisia arvoja vain ne voivat olla esimerkiksi kirjainsymboleja. (Valli 2015, 27)

Suomen terrorismin rahoittamisen riskin piirteitä arvioitaessa oli selvää, että aineistoa tulee analysoida eri tilastojen avulla, jotta päästään haluttuun lopputulokseen. Kuvantamistavaksi valittiin taulukko sekä kuvio. Taulukko on yksi tilastotieteiden kuvaamisen parhaimmista tavoista, sillä siihen mahtuu eniten informaatiota. Pylväskuvion avulla taas saadaan annettua nopea kokonaiskuva ilmiöstä (Valli 2015, 47).

Teemoittelu analyysimenetelmänä

Teemoittelussa on olennaista aineiston ja teorian yhteys. Teemoittelun tarkoituksena on elävöittää ja tiivistää tutkimuksen aineistoa. Teemoittelun tavoitteena on käytännön ongelman



ratkaiseminen ja olennaisen tiedon esiin saaminen tutkimusaineistosta. Tutkija vertailee teoriassa esitettyjä ja ilmenneitä asioita tutkimuksen aineistoon (Jyväskylän Yliopisto 2019). Tässä tutkimuksessa teemoittelu oli paras analyysitapa tutkimuksen tulosten löytämiseen. Teemoittelun avulla luotiin työkalu, joka arvioi terrorismin rahoittamisen riskin ominaispiirteitä viranomaistoiminnassa.

Tämän tutkimuksen neljännessä luvussa esitetään tutkimuksen teemat 1-3 (1A-1C, 2A ja 2B sekä 3). Teemoina ovat tutkimuksessa tunnistetut terrorismin rahoittamisen riskin ominaispiirteet. Jokaista teemaa verrataan teoriaan sekä tutkimuksen empiiriseen aineistoon, joiden pohjalta tehdään lopulta riskianalyysi. Tutkija on laatinut taulukot itse sekä arvioinut riskin todennäköisyyttä tutkimuksen aineiston perusteella.

#### 1.4 Asiantuntijahaastattelut

Laadullisen tutkimuksen tutkimusmenetelmiä ovat haastattelut, havainnointi ja erilaisten dokumenttien tutkiminen. Eri tutkimusmenetelmiä voidaan yhdistellä kuten määrällistä aineistoa laadulliseen tutkimukseen (Mays & Pope 2000, 56).

Tässä tutkimuksessa kerättiin tietoa strukturoidun haastattelututkimuksen avulla. Sekä strukturoidussa että strukturoimattomassa haastattelussa haastateltavilta kysytään yleensä samaa asiaa, joka on myös tutkimusongelmana. Henkilöiden vastauksia ei kuitenkaan sellaisenaan voida pitää tutkimustuloksena (Alasuutari 2015, 62). Strukturoitu haastattelu valikoitui tiedonkeruumenetelmäksi sillä perusteella, että sen nähtiin olevan tehokkain tapa saada lisätietoa tutkimusaiheesta.

Hirsjärvi, Hurme & Ollikainen (2013) toteavat, että materiaalin keräämisen menetelmä tulee aina todistaa. Haastattelujen hyöty on se, että haastateltavat työskentelevät yleensä tutkitavan aiheen parissa. Haastatteluissa ilmenee usein luottamuksellista tietoa. Tutkijoiden on huolehdittava luottamuksellisen tiedon säilyvyydestä. Haastattelu on erityislaatuinen tiedonkeruumenetelmä, sillä siinä haastattelija ja haastateltava ovat kasvokkain ja suorassa puheyhteysessä (Hirsjärvi, Hurme & Ollikainen 2013, 206).

Haastattelut ovat arvokkaita tutkimukselle mutta ne vaativat paljon aikaa. Perusteellisen haastattelun tekeminen vaatii, että haastattelija tutustuu haastateltavien taustoihin etukäteen. Haastattelujen uskottavuus saattaa myös kärsiä sillä haastateltavat antavat usein demokraattisia vastauksia. On siis ratkaisevaa, miten haastattelija tulkitsee haastateltavan vastaukset (Hirsjärvi, Hurme & Ollikainen 2013, 207).

Tässä opinnäytetyössä haastateltiin Keskusrikospoliisin (KRP) ja Finanssivalvonnan (FIVA) työntekijöitä. Suojelupoliisia ja valtakunnansyyttäjää ei kyetty haastattelemaan ja näin ollen tut-

kimuksen tulos on näiden instanssien osalta vajavainen. KRP ja FIVA valikoituivat haastateltaviksi tutkimusaiheen rajauksen perusteella. KRP ja FIVA ovat vastuussa terrorismin rahoittamisen torjunnasta ja sen perusteella katsottiin aiheelliseksi haastatella heidän edustajiaan.

Tutkimuksessa haastateltiin kolmea (3) henkilöä. Haastateltavia olivat: Jaakko Christensen (Rahanpesun Selvittelykeskuksen päällikkö, KRP), Tero Haapala (Rikosylikomisario, Tutkinta-osasto henkirikostutkintalinjan päällikkö, KRP) ja Pekka Vasara (Toimistopäällikkö, Finanssi-valvonta).

Kaikille haastateltaville esitettiin täysin samat kysymykset lukuun ottamatta yhtä erikseen spesifioitua kysymystä. Jokaiselle haastateltavalle esitettiin jokerikysymys, joka kohdistui tämän omaan työalueeseen. Tämä poikkeava kysymys esitettiin haastattelussa viimeisenä. Haastattelut suoritettiin eri päivinä jokaisen haastateltavan omalla työpaikalla. Haastatteluja ei aiheen arkaluontoisuuden vuoksi nauhoitettu. Haastatteli teki haastattelun aikana muistiinpanoja, jotka kirjoitettiin myöhemmin puhtaaksi ja lähetettiin tarkastettavaksi/hyväksyttäväksi haastateltavalle. Tällä pyrittiin varmistamaan kerätyn tiedon luotettavuus ja oikeellisuus. Haastattelujen tuloksia käsitellään tämän tutkimuksen analyysiosiossa. Haastateltavien viralliset vastaukset säilyvät kirjoittajan hallussa.

#### Aiemmat tutkimukset

Täysin vastaavaa tutkimusta aiheesta ei ole aikaisemmin tehty. Suomen edellinen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio (Jukarainen; Mutttilainen, 2015) on vuodelta 2015, joten tämä opinnäytetyö on ajallisesti relevantti. Tämän lisäksi opinnäytetyö toimii perustana sisäministeriön vastuulla olevalle, myöhemmin tehtävälle, kansalliselle terrorismin rahoittamisen riskiarviolle. Tämän tutkimuksen asiantuntijahaastattelut tuovat myös uuden näkökulman viranomaisten terrorismin rahoittamisen tilanteesta Suomessa.

#### 1.5 Opinnäytetyön rajaus

Tämä opinnäytetyö on tehty yhteistyössä KRP RAP:n kanssa, mutta opinnäytetyön kirjoittamiseen on osallistunut ainoastaan opinnäytetyön laatija. Näin ollen tutkimus on pitänyt rajata tiukasti.

Opinnäytetyön aihe on teoreettisesti haastava, sillä terrorismin rahoittamista ei olla tähän päivään mennessä tutkittu tarpeeksi edes kansainvälisesti. Tämä johtuu siitä, että suurin osa tiedoista on salassa pidettäviä ja näin ollen vain viranomaisten käytössä. Terrorismin rahoittamisesta on saatavilla julkista tietoa ainoastaan tapausesimerkkien kautta, mutta tämänkaltaisen tieto ei ole teoreettisesti yleistettävissä.

Tämän tutkimuksen aiheessa on ainesta jopa väitöskirjalle, sillä tämä oli ensimmäinen aihetta koskeva opinnäytetyö. Tämän tutkimuksen asiantuntijahaastattelut rajautuivat vain KRP:n ja

FIVA:n asiantuntijahaastatteluihin. Tutkimukselle olisi tuonut lisäarvoa muun muassa valtakunnansyyttäjän, tuomioistuimen sekä Suojelupoliisin haastattelut. Nämä rajautuivat pois tutkimuksen laajuuden sekä salassa pidon vuoksi. Valtakunnansyyttäjää ja tuomioistuinta ei haastateltu sen vuoksi, että tutkimus olisi laajentunut liikaa. Suojelupoliisia olisi ollut mielenkiintoista haastatella mutta heidän toimintakenttensä ei ole julkista tietoa. Jatkotutkimuksia tehdessä on syytä ottaa huomioon tutkimuksen toteuttaminen julkisena työnä. Tutkimuksen toivotaan herättävän mielenkiintoa myös laajemman yleisön keskuudessa.

## 1.6 Tutkimuskysymykset

Tutkimuskysymykset ovat: 1. Mitä ominaispiirteitä liittyy terrorismin rahoittamisen riskiin Suomessa? 2. Millaisia riskejä liittyy terrorismin rahoittamiseen viranomaisten toiminnan näkökulmasta?

Analyysi luvussa vastataan tutkimuskysymyksiin. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastataan kappaleessa 5.2 ja toiseen tutkimuskysymykseen vastataan kappaleessa 5.3.

## 1.7 Opinnäytetyön toteuttaminen

Tämän tutkimuksen neljäs kappale tehtiin yhteistyössä KRP:n RAP:n kanssa. Neljäs kappale ”Rahanpesun selvittelykeskuksen havaintoja terrorismin rahoittamisen ominaispiirteistä” on tiivistelmä KRP:n RAP:n varsinaisesta analyysistä. Analyysissä selvitetään terrorismin rahoittamiseen liittyviä seikkoja ja pyritään tunnistamaan terrorismin rahoittamisen ominaispiirteitä paljon yksityiskohtaisemmin. Tutkimuksen tilastollinen materiaali tässä opinnäytetyössä on pääosin Keskusrikospoliisin salassa pidettävässä selvitysanalyysissa. Tarkkaa tilastollista näkökulmaa ei kuitenkaan olla voitu tähän opinnäytetyöhön merkitä, salassapito velvollisuuksien vuoksi. KRP:n RAP:n analyysi jää salassa pidettäväksi, vain viranomaiskäyttöön. Tiivistelmän kirjoittamiseen on saatu KRP:n RAP:lta erikseen lupa ja se ei pidä sisällään salassa pidettävää materiaalia. Tämä opinnäytetyö on hyväksytetty Keskusrikospoliisissa.

## 2 Organisaatiot ja käsitteet

Seuraavassa kappaleessa käsitellään tässä tutkimuksessa esiintyviä käsitteitä ja organisaatioita.

### 2.1 Organisaatiot

Tässä kappaleessa esitetään seuraavat organisaatiot kuten Financial Action Task Force (FATF), Keskusrikospoliisi (KRP), Suojelupoliisi (SUPO) ja Finanssivalvonta (FIVA).

**Financial Action Task Force (FATF)** on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastainen ryhmä, joka perustettiin vuonna 1989 OECD:n alaisuuteen. FATFin jäsenenä toimii 35 valtiota.

Suomi hyväksyttiin jäseneksi vuonna 1991. FATFin tavoitteena on asettaa standardeja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ja muiden kansainväliseen rahoitusjärjestelmään kohdistuvien uhkien estämiseksi sekä lainsäädännön ja viranomaisten toiminnan tehostamiseksi. FATF arvioi jäsenmaidensa lainsäädäntöä ja viranomaisten toimintaa seurantaraporttien ja arvointiraporttien avulla. Suomen viimeisin raportti on huhtikuulta 2019, joten se sisältää ajantasaista tietoa Suomen tilanteesta. Tämä raportti on julkinen ja sitä on hyödynnetty tässä opinäytetyössä laajalti (FATF 2019).

**Finanssivalvonta (FIVA)** ”Finanssivalvonta on rahoitus- ja vakuutusvalvontaviranomainen, jonka valvottavia ovat muun muassa pankit, vakuutus- ja eläkeyhtiöt sekä muut vakuutus-alalla toimivat, sijoituspalveluyritykset, rahastoyhtiöt ja pörssi ” (Finanssivalvonta, 2019). Viisi prosenttia FIVA: n rahoituksesta tulee Suomen Pankilta, jonka alaisuudessa Finanssivalvonta hallinnollisesti toimii. Suurin osa, 95 prosenttia, rahoituksesta tulee valvonnanalaisilta organisaatioilta. Finanssivalvonta on päätöksenteossaan kuitenkin itsenäinen elin, jonka palveluksessa työskentelee noin 200 henkilöä Helsingissä. Heidän tavoitteenaan on ylläpitää vakautta ja yleistä luottamusta rahoitus- ja vakuutusmarkkinoilla. Finanssivalvonta tekee työtään pankki-, vakuutus- ja sijoituspalveluiden käyttäjien hyväksi (Finanssivalvonta, 2019).

**Keskusrikospoliisi (KRP)** on Suomen poliisin valtakunnallinen yksikkö, jonka toimialueena on koko Suomi (Keskusrikospoliisi, 2019). KRP toimii poliisihallituksen alaisuudessa. Vuonna 1998 Keskusrikospoliisiin perustettiin Rahanpesun selvittelykeskus, jonka tehtävänä on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ennaltaehkäisy ja sen selvittämiseen liittyvät tehtävät (Keskusrikospoliisi 2019).

**Suojelupoliisi (SUPO)** on poliisin valtakunnallinen yksikkö, joka toimii suoraan sisäministeriön alaisuudessa. Suojelupoliisin toimialueena on terrorismin torjunta, vastatiedustelu ja turvallisuustyö. Suojelupoliisi muutti poliisihallituksen alaisuudesta suoraan sisäministeriön alaisuuteen kesäkuussa 2018. SUPO muuttui tiedustelulainsäädännön myötä moderniksi eurooppalaiseksi turvallisuus- ja tiedustelupalveluksi kuten muidenkin maiden vastaavat tiedustelupalvelut. Tämän lisäksi SUPO tuottaa Suomen valtionjohdolle ja muille viranomaisille turvallisuustietoa päätöksentekoon. (Suojelupoliisi, 2019).

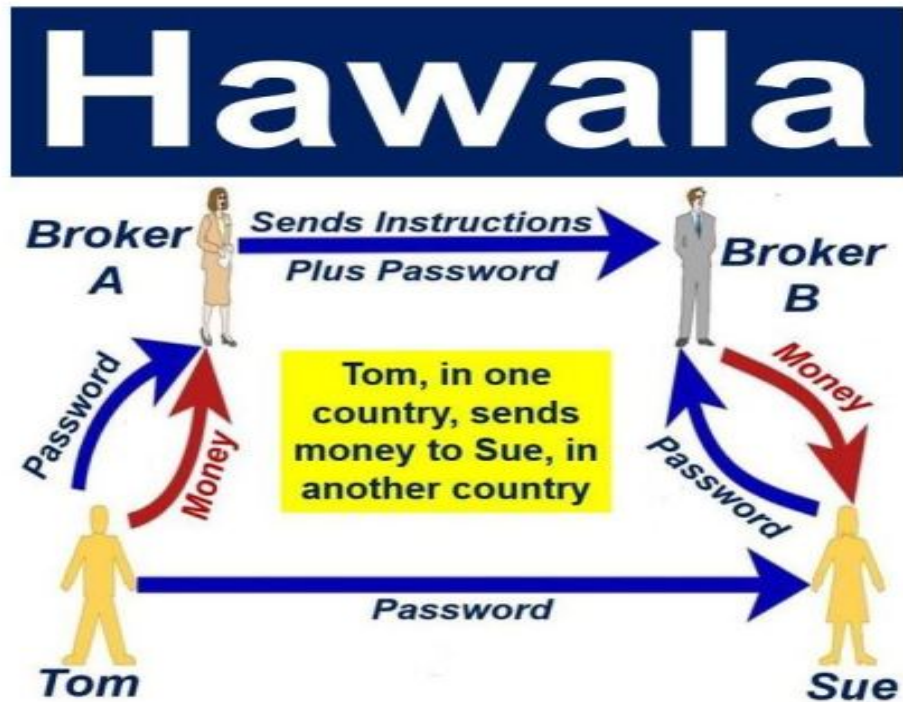
## 2.2 Käsitteet

**Hawala** on rahanvälitystapa, joka on lähtöisin Intiasta. Hawala-verkostoja toimii Lähi-Idässä, Pohjois-Afrikassa, Etelä-Aasiassa ja Itä-Aasiassa. Myös Suomessa toimii toistakymmentä hawalaa. Hawala toimintaperiaate on seuraavanlainen:

Yksilö maassa A antaa rahaa hawala-välittäjälle, joka tunnetaan hawaladarina. Tämä hawaladari ottaa yhteyttä toiseen hawaladariin, joka harjoittaa toimintaa maassa B. Maan A hawaladari informoi maan B hawaladarille, että antaa tietyn summan rahaa tietyllä yksilöllä maassa

B. Koodi on annettu kaikille näille osanottajille, jotta voidaan varmistaa, että raha on välitetty oikealle vastaanottajille. Koodi toimii tunnistustapana niin että oikea vastaanottaja saa varat käyttöönsä. Hawaladarit eivät itse lähetä rahaa fyysisesti. Sen sijaan he pitävät kirjaa maksutapahtumista ja perivät velkoja myöhemmin. Usein kyseessä ei ole välttämättä raha vaan arvokas tavara. Siirron yhteydessä hawaladari perii myös maksun omista palveluistaan.

Kuva 2 havainnollistaa hawalan toimintaa (The Cipher Brief, 2018).



Kuva 2: Miten Hawala toimii? Suora kuvalainaus (Market Business News 2019)

Euroopan Komission kesäkuussa 2017 julkaistun raportin "REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL- on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities" mukaan hawalat ovat uhka terrorismin rahoittamiselle. (EU Komissio, 2017).

Yhdysvaltojen valtiovarainministeriö on arvioinut, että hawala-kanavien kautta Yhdysvalloista siirtyy Pakistaniin jopa seitsemän (7) miljardia dollaria vuosittain. Afganistanissa noin 90 prosenttia rahanvälityksistä menee hawaloiden kautta. Nämä rahanvälitykset pitävät sisällään valuutakauppoja, varojen siirtoja, kauppaa sekä mikrorahoitusta. Terroristit siirtävät rahaa hawala-verkostojen kautta institutionaalsiin pankkijärjestelmiin ja pitävät näin toimintansa viranomaisilta piilossa (The Cipher Brief, 2018).

On kuitenkin tärkeää ymmärtää, että hawala-verkostot ovat monessa maassa elämisen tapa ja sen vuoksi myös helppo ja valmis tie terroristijärjestöille. Terroristisessa tarkoituksessa hawala-verkostot ovat vaikea ja haastava ongelma niiden yleisyyden ja edullisuuden vuoksi. Ne

tarjoavat luotettavan keinon kansalaisille siirtää rahaa kansallisesti ja kansainvälisesti (The Cipher Brief, 2018).

Normaalisti kaikkien toimijoiden, joilla on rahanvälityspalveluja, tulisi olla rekisteröityjä ja niiden toiminnan oltava säänneltyä. Hawala ja muut samankaltaiset rahansiirtopalvelut ovat laittomia, sillä suurin osa niistä ei ole rekisteröityjä eivätkä ne noudata muiden pankkien tapaan yleisiä pankeille annettuja ohjeistuksia. Tämä on ongelma, koska hawaloita tai muita vastaavia palveluita on vaikea havaita. Rahasiirrot ovat usein niputettuna ja/tai sisällytettynä muuhun kaupankäyntiin tuonnin tai viennin kautta ja näin ollen ne jäävät usein pimentoon. Pankit joutuvat sulkemaan ja irtisanomaan asiakkuuksia, joilla on epäilyttävää tilitoimintaa. Nämä asiakkuudet siirtyvät usein hawaloiden käyttäjiksi, missä viranomaisten on vaikea valvoa ja kontrolloida näiden henkilöiden rahaliikennettä. Näin ollen, kun asiakkuuksia pankeissa joudutaan irtisanomaan laillisin perustein, riski terrorismin rahoittamiselle kasvaa. (Euroopan Komissio 2018, 8).

**The Islamic State in Irak and Syria (ISIS)** on ääri-islamistijärjestö, joka toimii Syyriassa ja Irakissa. ISIS tunnetaan laajalti sen mestaus- ja teloitusvideoista, joilla se teloitaa niin sotilaita kuin siviileitäkin. ISIS on teloitannut videoillaan muun muassa eri maiden journalisteja, avustustyöntekijöitä ja muita panttivankejaan. ISIS on toiminut terroristijärjestönä jo vuodesta 1999. Sen ideologia on salafismi, salafi jihadismi ja wahabismi. Isisistä käytetään kansainvälisesti myös lyhenteitä ISIL, IS ja Daesh (BBC 2015). Tässä tutkimuksessa esiintyvät lyhenteet ISIS ja ISIL, riippuen lähdeaineistosta.

**Kyber** sanalla viitataan informaatio teknologiaan, virtuaalitodellisuuteen ja tietokoneihin (Market Business News 2020). Kyber on mahdollistanut ”virtuaalisen sillan” rajojen yli. Se mahdollistaa rikollisuuden suuremmassa mittakaavassa, nopeammin ja suuremmalla hyödyllä (Carroll & Windle 2018, 287). Kyberrikollisuuden pääpiirteisiin kuuluu käyttää kryptovaluuttaa, kuten Bitcoinia, salakuljetustavaran tai -palvelun ostamiseen ja myymiseen Dark Webissä (Carroll & James 2018, 288). Jacobson (2010) ja Weimann (2016) kertovat, että Dark Web vetää terroristeihin maantieteellisen laajuuden, nopeuden ja anonymiteettinsä vuoksi. Kryptovaluutan tarjoama lisääntynyt anonymiteetti ei ole kuitenkaan täydellinen, sillä lohkoketjusta voidaan jäljittää alkuperäisen kryptovaluutan lähettäneen nettilompakon haltija (Jacobson 2010, 354; Weimann 2016, 196-206). Verrattuna kryptovaluuttaan, hawala ja sen tapaiset palvelut ovat paremmin testattuja, toimivia ja erittäin anonyymeja tapoja siirtää rahaa (de Goede 2003, 514). Terroristit arvostavat yksinkertaista ja luotettavaa rahansiirtoa enemmän kuin rahallisen hyödyn maksimointia (Brantly 2014, 3-4). Carroll & Windle (2018) mukaan terroristisoluissa on kuitenkin jo tähän mennessä ollut havaittavissa kyberaktiivisuutta, joka voi lisääntyä tulevaisuudessa, kun kryptovaluutat muokkautuvat käyttäjäystävällisemmiksi uudelle terroristisukupolvelle, joilla on myös enemmän kybertietämystä (Carroll & Windle 2018, 290).

Yleisesti ottaen terroristijärjestöt eivät tällä hetkellä ole kiinnostuneita keräämään varoja kyberrikollisuuden keinoin. Vain muutamassa tapauksessa on pystytty todistamaan, että terroristijärjestöt ovat hyödyntäneet kryptovaluuttaa terrori-iskun toteuttamisessa. Tämä johtuu todennäköisesti siitä, että kyberrikollisuus vaatii paljon resursseja, mikä puolestaan voi nostaa henkilön tunnistamisen riskiä. Terroristijärjestöt suosivat tänä päivänä siis vielä perinteisiä rahansiirtokeinoja, kuten käteistä ja tilisiirtoja (Carroll & Windle 2018, 291).

**Käteinen ja tilisiirto.** Suomen Pankin mukaan käteisen käytössä varjellaan yksityisyyden suojaa niin, että maksaja ja maksunsaaja pysyvät tuntemattomana. Käteisen käytöstä ei jää rekisterijälkiä, kuten maksukorttia käyttäessä. Euroopan keskuspankki lopetti 500 euron setelien tuotannon pysyvästi, koska niitä käytettiin usein laittomassa toiminnassa (Suomen Pankki 2019). Investopedia määrittelee käteisen laillisena maksuvälineenä, seteli tai kolikko, jota voidaan käyttää tavarán, velan tai palvelun vaihtamiseen (Investopedia 2019). EU:n komissio määrittelee käteisen olevan seteleitä tai kolikkoja, riippumatta siitä mistä materiaalista ne on valmistettu. Kaikki mikä on liikkeessä vaihtovälineenä, sisältyy käteisen määritelmään. (EU komissio 2019). Osuuspankki kertoo, että tilisiirto on maksajan tililtä ja maksajan aloitteesta tehty varojen siirto maksunsaajan tilille (OP 2018).

**Rahavälityspalvelulla** tarkoitetaan muun muassa Western Union, RIA money transfer, Transfer Wise ja monia muita saman palvelun tarjoavia yrityksiä. Englanniksi rahavälityspalvelulla viitataan ”money remittance services” termiin. Rahavälityspalvelua tarjoavilta yrityksiltä veloitetaan lain mukaan tekemään ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle, mikäli maksu tai suoritus on arvoltaan 1000 euroa (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, neljännen luvun ensimmäinen pykälä, 444/2017).

**Rahavälitysvälineet** ovat KRP:n Rahanpesun selvittelykeskuksen mukaan rahavälityskeinoja tai -välineitä, joiden avulla raha siirtyy alkuperäisestä lähteestä jonnekin muualle, esimerkiksi tilille, henkilölle, rahavälityspalvelulle, hawalalle ym. Rahavälitystapoja on tänä päivänä todella paljon. Tässä työssä tullaan tarkemmin käsittelemään seuraavia rahavälityskeinoja: käteinen, tilisiirto, kortti, rahavälityspalvelu, virtuaalivaluutta, voittoa tavoittelematon järjestö ja hawala.

**Suojelupoliisin kohdehenkilö** on sellainen henkilö, joka toimii terroristijärjestöjen hyväksi. Henkilöllä voi olla kytköksiä terroristijärjestöihin, hän voi kouluttautua tai kouluttaa muita terroristisessa tarkoituksessa, rahoittaa tai hankkia rahoitusta terroristiverkostoille, levittää terroristijärjestöjen propagandaa, pyrkii värväämään uusia henkilöitä ja/tai osallistua itse terroristiseen toimintaan. Suojelupoliisi on julkaissut Kansallisen Turvallisuuden Katsauksessaan joulukuussa 2018, että kohdehenkilöiden määrä on kasvanut 370 henkilöön. Näin ollen uhan taso Suomessa on noussut kotoperäisen radikalismín lisääntymisen ja vierastaistelijoiden vuoksi (Suojelupoliisi, 2019).

**Terrorismin rahoittaminen viranomaisten näkökulmasta** määritellään rahanpesua ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevassa laissa (L444/2017) sekä rikoslain terrorismirikoksia käsittelevässä luvussa (1068/2014). Terrorismin rahoittamiseen Suomessa syyllistyy sellainen henkilö, joka suoraan tai välillisesti kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan terroristista toimintaa tai terrorismiryhmää. Yritys on rangaistava. Terrorismin rahoittamiseen syyllistynyt on tuomittava vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kahdeksi vuodeksi. Terroristiryhmän rahoittaminen on vähintäänkin yhtä ankara kuin 5 §:n, Rikoslain 46 luvun 1-3 teosta säädetään laissa tai ankarampi rangaistus. Terroristiryhmän rahoittaminen on säädetty laissa rangaistavaksi vasta joulukuussa 2014 (L1068/2014).

**Vierastaistelija** on suomenkielinen käännös sanasta Foreign Terrorist Fighter (FTF). UNODC määrittelee vierastaistelijan seuraavasti: ”Yksilö, joka lähtee kotimaastaan tai asuinmaastaan osallistuakseen ei-valtiollisen, aseistetun ryhmän aseelliseen konfliktiin ulkomailla ja jonka pääasiallinen tarkoitus tai motivaatio on ideologian, uskonnon ja/tai sukulaisuuden toteuttaminen” (UNODC, 3).

**Voittoa tavoittelematon järjestö** on yleishyödyllinen yhteisö, joka on vapautettu veronmaksuvelvollisuudesta siitä syystä, että ne edistävät yhteistä hyvinvointia. (Investopedia 2019). Voittoa tavoittelematon järjestö on mikä tahansa organisaatio, jonka tarkoituksena ei ole tuottaa voittoa. Sen jäsenet, mukaan lukien johtajat, eivät saa tuloja organisaatiolta. Organisaatio voi tarjota palveluja ja ohjelmia valtiollisten toimien kautta. Säätiöillä ja apurahoilla voi olla huomattavia taloudellisia resursseja, mukaan lukien sijoituksia yrityksiin. Voittoa tavoittelemattomat järjestöt liittyvät yleensä uskontoon, tieteelliseen työhön, hyväntekeväisyyteen tai koulutukseen (Weedmark 2018).



### 3 Terrorismin rahoittamisen teoriaa ja riskienhallinta

Tässä luvussa esitellään mitä terrorismin rahoittamisesta on tutkittu teoreettisesti. Tämän lisäksi selvennetään miten riskienhallinta liittyy terrorismin rahoittamiseen ja miten sitä tulisi hyödyntää, kun arvioidaan terrorismin rahoittamisen riskiä.

#### 3.1 Terrorismin rahoittamisen eri tavat

Michael Freeman kertoo artikkelissaan ”The Sources of Terrorist Financing”, että terrorismi maksaa rahaa. Tiettyjen operaatiovaiheiden kustannukset tosin voivat olla myös edullisia. Terroristiorganisaatiot vaativat kuitenkin paljon isomman budjetin toimiakseen aktiivisesti. Mutta miten terroristiryhmät hankkivat rahoitusta? Mikä selittää eri ryhmien käyttämien rahavälineiden vaihtelut? Freeman, jakaa terrorismin rahoittamisen neljään eri tyyppiin: Valtion tuki, laiton toiminta, oikeudellisen toiminnan kautta hankittu raha ja kansan tuki (Freeman 2011, 462)

Freeman kuvailee, että raha on ”henkireikä” terrorismiorganisaatioille (Freeman 2011, 462). Ilman rahaa, nämä ryhmät eivät pysty toteuttamaan heidän operaatioitaan tai ylipäätään olla olemassa. Miten terroristit saavat rahaa? Mitkä ovat nämä terrorismin rahoittamisen lähteet tai välineet? Ja mistä syystä terroristiryhmät käyttävät näitä tämän kaltaisia kanavia kerätäkseen varoja? Saadakseen tähän jonkinlaisen vastauksen ja ymmärtääkseen terrorismin rahoittamisen riskin täytyy tietää teoreettisesti mitkä ovat jokaisen terrorismin rahoittamisen lähteen tai välineen hyödyt ja haitat itse terrorijärjestölle (Passas 2007, 24)

Terroristi organisaatioiden täytyy omistaa resursseja, jotta voivat rekrytoida uusia jäseniä. Jos he operoivat kehnoissa ympäristöissä, heidän täytyy löytää varoja rakentaakseen koulutusleirejä, tarjota ruokaa ja asumisen jäsenilleen. Organisaatioiden täytyy tarjota tarvittavat varusteet väkivaltaisuuden suorittamiseen, kuten aseita, räjähteitä, koulutussimulaattoreita, väärennettyjä passeja ja muita matkustus- tai henkilöllisyysasiakirjoja sekä erilaisia viestintälaitteita kuten puhelimia ja tietokoneita (Freeman 2011, 465).

Terroristi ryhmillä voi siis olla budjetteja, jotka yltyvät jopa miljoonien dollarien kustannuksiin per vuosi, etenkin isoimmilla ja aktiivisemmilla ryhmillä. Al Qaeda:n vuosittainen budjetti arvellaan olevan noin 30 miljoonaa USD. Kurdi Työväen Puolue (Kurdish Workers Party - PKK) arvioitiin olevan 86 miljoonaa USD. Hezbollahin budjetti 100 - 200 miljoonaa USD vuodessa, ja jopa 400 miljoonaan (Passas 2007, 30-34).

Kuten nämä luvut kertovat, terrorijärjestöt, jotka ovat vastuussa terrori-iskuista ovat todella kalliita operoida ja ylläpitää eikä sitä voida verrata pelkästään yhden iskun kustannukseen tai kustannusarvioon.

Mitä terroristi organisaatiot etsivät, kun he harkitsevat rahoittamisen lähdettä? Mikä rahoituksen toimintatapa tekee toisesta houkuttelevamman? Terroristiryhmät miettivät näitä seuraavia asioita, kun rahan kerääminen ja varallisuuden hankkiminen käynnistetään: Määrä, legitimizeetti, turvallisuus, luotettavuus, valvonta ja yksinkertaisuus. Jokainen näistä pitää sisällään hyviä ja huonoja puolia (Freeman 2011, 462).

Terroristi organisaatiot haluavat niin paljon rahaa kuin vain mahdollista. Sellaiset lähteet, jotka mahdollistavat eniten rahaa ovat luonnollisesti kaikista halutuimpia. Rahalla terroristiryhmät saavuttavat useammin väkivaltaisia hyökkäyksiä ja pystyvät paremmin suojelemaan itseään valtion turvallisuusvoimilta. Mitä enemmän rahaa sitä vahvemmin ja tehokkaammin terroristiryhmä pystyy toimimaan (Freeman 2011, 463).

Terroristiryhmät tarvitsevat legitimiisyyttä ylläpitääkseen itseään. Jos terroristiryhmän ideologia näyttää olevan, ei - legitimiinen, he tulevat saamaan vain vähän tukea ja rekrytointikin osoittautuu hankalaksi. Mikäli jokin ryhmän strategia ja taktikka nähdään kannattajien toimesta huonona, terroristijärjestö menettää tuen myös kannattajiltaan. Tiettyjen rahanlähteiden käyttäminen voi vaikuttaa ryhmän legitimizeettiin, varsinkin jos ryhmät saavat paljon rahallista tukea ulkomailta. Tiedetyt rahankeräys tavat nähdään myös epä-legitiimisenä ja näin ollen terroristiryhmät saattavat välttää niitä (Freeman 2011, 463).

Terroristiryhmät operoivat yleensä vaivihkaa, piilossa valtion turvallisuusviranomaisilta, jotta voivat organisoida, suunnitella, rekrytoida ja harjoitella rauhassa. Samaan aikaan valtio etsii keinoja tunkeutua organisaation saadakseen niistä tiedustelutietoja. Tämän seurauksena, terroristiryhmät käyttävät usein tietynlaisia rahoituslähteitä, joiden avulla he pysyvät pimenossa valtion ”tiedustelu radalta”. Rikollisen toiminnan kautta hankittu varallisuus voi kiinnittää ei-haluttua poliisin tai muiden viranomaisten huomiota terroristijärjestölle (Freeman 2011, 464).

Rahoituksen lähteet, jotka ovat aina johdonmukaisia ja ennustettavissa ovat huomattavasti parempi vaihtoehto kuin sellaiset, jotka muuttavat muotoaan. Rahanlähteen luotettavuus riippuu yleensä maantieteellisistä ja demograafisista asioista. Esimerkiksi, terroristiryhmä, jonka luotettava tulon lähde on huumekauppa, niin täytyy sen toimia myös lähellä sitä lähdettä eli huumetta. Demograafinen aspekti on taas oleellinen siksi koska ryhmä on riippuvainen väestön rahoituksesta. Terroristiryhmällä täytyy olla pääsy ja kontrolli väestöön, jotta pystyy tekemään lahjoitusmaksuja ja saamaan vapaaehtoistyötä (Freeman 2011, 464).

Raha yleensä rinnastetaan vaikutukseen ja valtaan. Terroristiryhmien yksi huolenaihe on se, että jos he eivät itse pääse suoraan vaikuttamaan ryhmän hallintaan tai valvontaan. Toinen huolenaihe saattaa olla se, kun rahoituksenlähteet yleensä luo kilpailua samassa poliittisessa tilassa toimivien kilpailevien järjestöjen kanssa (Freeman 2011, 465).

Terroristiryhmät, kuten muutkin organisaatiot, haluavat että heidän metodinsa ja tapa kerätä rahaa on mahdollisimman yksinkertainen. Tavat, jotka vaativat vähemmän erityisiä taitoja, jotka vaativat vain vähän ponnistusta, joissa on yksinkertaiset prosessit ja joissa on vähän kustannuksia ovat luonnollisesti halutuimpia. Esimerkiksi, näpistys ja kiristys vaativat vähemmän taitoja kuin kyberrikokset ja huumekauppa. (Freeman 2011, 465).

Terroristiryhmät joutuvat siis tekemään valintoja ja kompromisseja. Koska joudutaan tekemään kompromisseja niin terroristiryhmät joutuvat priorisoimaan eri kriteereitä. Onko rahan saaminen sen arvoista, että kannattaa menettää kontrollia? Vai onko jonkun legitimitietin menettäminen sen arvoista, että rahaa saadaan luotettavasta lähteestä? Miten nämä kuusi kriteeriä tulisi luokitella. (Giraldo & Trikunas 2007, 17). Hypoteettisesti ja yleisesti pystytään priorisoimaan listasta, määrä ja legitimitietti korkeimpaan. Käytännössä kuitenkin terroristiryhmät priorisoivat heidän tarpeensa tilannekohtaisesti (Freeman 2011, 466).

Freeman (2011) sekä Windle (2018) jakavat terrorismin rahoittamisen lähteet neljään kategoriaan: Valtion tuki, rikollinen toiminta, laillinen toiminta ja kansan tuki (Freeman 2011, 466; Windle 2018, 286). Jotkut väittävät, että terroristit käyttävät eniten rikollisia keinoja terrorismin rahoittamiseen (Makarenko 2004, 129-145), niin silti parhaimmin organisoidut terroristijärjestöt investoivat legitiimiyrityksiin (Passas 2007, 30) ja keräävät hyväntekeväisyys lahjoituksia (Rudner 2010, 700-715). Molemmat ovat matalan riskin keinoja ja vaikeita jäljittää (Rudner 2010, 700-715).

Terroristien mahdollisuudet rahoittaa terrorismia riippuvat maantieteellisestä sijainnista, nykymarkkinoista, jäsenten taidoista ja sosiaalisen verkoston tilanteesta. Yksi tärkeimmistä terroristijärjestön rahoituksen lähteistä on valtion kautta saatu sponsorointi tai tuki. Muutamaa merkittävää poikkeusta lukuun ottamatta valtion sponsorointi on vähentynyt merkittävästi viime vuosina. Yhdysvallat tukivat myös omaa ryhmittymäänsä; joukko näistä kuten Afganistanin Mujahedin ja Nicaraguan Contras voitiin katsoa myös terroristijärjestöksi. Monet arabi valtiot tukivat rahallisesti Palestiinan Vapausjärjestöä (PLO) vuosina 1970-1980 jopa 100-200 miljoonan USD arvosta (Freeman 2011, 466).

Tänään, Iran on luultavastikin aktiivisin valtionsponsori terrorismille, tuottaessaan Hezbollahille noin 100 miljoonan USD vuosittain, joka on noin puolet tämän järjestön vuosittaisbudjetista. Syyria on myös tärkeä sponsori terrorismille. Syyria muun muassa tarjoaa aseita ja rahallista tukea mm. Hezbollah-järjestölle ja monille muille kuten Hamasille. Terroristijärjestön näkökulmasta, valtion tuki on edullinen koska valtion tuen kautta rahaa saadaan enemmän ja se on yksinkertaisin keinoin terroristien saatavilla (Freeman 2011, 466).

Valtion tuki on taas epäedullinen terroristiryhmille kontrollin ja luotettavuuden kannalta. Valtio pystyy käyttämään rahallista tukea kontrolloidakseen ryhmän aktiviteettia ja johdattelemaan ryhmän toimimaan valtion intressien mukaisesti. Toinen epäedullinen näkökulma on se, että valtion tuki ja politiikka muuttuvat (Freeman 2011, 467).

Koska valtion tuki voi olla epäluotettava ja rajoittaa terroristien käyttäytymistä, terroristiryhmät hakeutuvat laittomaan toimintaan ansaitakseen rahaa. Tällaisia ovat kaappaukset, varkaudet, salakuljettaminen, näpistykset ja merirosvoilu (Freeman 2011, 468).

Terroristiryhmille laitton toiminta on edullista rahoittamislähdettä. Laittoman toiminnan moninaisuus ja saatavuus tarkoittaa, että sitä voi tapahtua missä tahansa. Laitton toiminta on myös yleensä helppoa toteuttaa. Laittomaan toimintaan osallistuminen voi olla myös terroristeille epäedullista. Esimerkiksi kaappauksia terroristiryhmät eivät voi tehdä loputtomiin koska se vaikuttaa väestöön ja näin ollen aiheuttaa epäsuosiota kannattajissaan (Freeman 2011, 469).

Terroristiryhmät eivät vain osallistu laittomaan toimintaan vaan heillä on usein myös laillisia yrityksiä, jotka tuottavat voittoa. Tällaisia saattavat olla erilaiset farmit, leipomot, pubit, taksifirmat tai sijoitusyritykset. Terroristiryhmille, lailliseen toimintaan osallistuminen on edullista esimerkiksi turvallisuuden kannalta. Toiminta on täysin laillista, joten valtiolla ei ole paljon mahdollisuuksia puuttua sen yrityksen toimintaan (Freeman 2011, 471).

Laillinen toiminta tosin antaa viranomaisille ainakin jotain tietoa terroristiverkostosta ja järjestöistä yrityksen kautta. Laillinen yritys voi toimia myös viranomaisille ”valona” jolla mahdollistetaan se, että viranomaiset pääsevät terroristijärjestöön kiinni. Laillisten yritysten velvollisuus on myös pitää yllä rekisteriä ja tilastoja, jotka molemmat antavat valtiolle tietoja, jotta voidaan muodostaa tiedustelu tasoista tietoa terroristiryhmistä (Freeman 2011, 469).

Lailliset toimet eivät myöskään välttämättä ole yksinkertaisia. Ne yleensä vaativat jonkinlaista ymmärrystä liiketoiminnasta ja kykyä saada voittoa. Ne toimivat kilpailevilla markkinoilla muiden yritysten joukossa, jotka myös yrittävät tuottaa voittoa. Viimeisenä, määrän näkökulmasta, lailliset toimet voivat tuoda vain vähän voittoa verrattuna muihin rahanlähteisiin (Freeman 2011, 470).

Giraldo & Trikunas (2007) toteavat, että terrorismin rahoittaminen on helppoa, he voivat osallistua laittomaan tai lailliseen toimintaan hankkiakseen varoja terroristisiin tarkoituksiin (Giraldo & Trikunas 2007, 13). Terroristiryhmille, varojen hankkiminen kansan tuen kautta voi olla todella suotuista. Se on selkeä merkki legitimitetistä. Kertomalla selkeän ja konkreettisen selityksen ihmisille tuen saamiseen, on laaja tuki organisaatiolle, mutta myös samalla isku valtiolle (Bauer, 2018)

### 3.2 Terrorismin rahoittamisen tilannekuva Suomessa

Suomessa ei ole vielä ainuttakaan terrorismin rahoittamisen lainvoimaista tuomiota. Oikeustapauksia on ollut tuomioistuimessa muutama mutta ne ovat kaikki päättyneet syyttömiksi. Tässä kappaleessa esitetään kolme julkisuudessa ollutta oikeustapausta Suomessa, joissa on ollut epäily terrorismin rahoittamisesta sekä kerrotaan lyhyesti Turun puukotuksen pääkohdat. Tämän lisäksi käsitellään vierastaistelijailmiötä Suomessa.

**Vierastaistelijat ja kohdehenkilöt** on syytä nostaa tässä tutkimuksessa erikseen esille sillä niiden vaikuttavuus terrorismin rahoittamiseen ja etenkin terrorismiin Suomessa on nyt ajankohtaista. Viranomaiset ja etenkin Suojelupoliisin rooli on keskittää huomiotaan tänä päivänä enemmän vierastaistelijoihin ja kohdehenkilöihin Suomen kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen turvaamiseksi.

SUPO kertoo nettisivuillaan, että vierastaistelijoina Suomesta lähtenyt Syyriaan ja Irakiin konflikti alueelle noin 80 henkilöä. Näistä henkilöistä noin 20 henkilöä on kuollut ja 20 on palannut takaisin Suomeen. SUPO arvioi kuitenkin, että lähtijöiden määrä on todennäköisesti suurempi kuin 80 sillä kaikkien lähtijöiden määrä ei ole tullut viranomaisille tietoon. Matkustaminen tapahtui pääsääntöisesti vuosina 2012-2016 kun ISIL hallitsi alueita konfliktialueilla. ISIS: n valta on hiipunut ja matkustaminen konfliktialueelle hankaloitunut. SUPOn mukaan alueilla on edelleen henkilöitä, joilla on kytköksiä myös Suomeen (Suojelupoliisi, 2019).

Konfliktialueelle matkustaneiden naisten määrä on todella suuri. Suomesta arvioidaan lähteneen ainakin 20 naista ja 30 lasta, joista puolet on poikia ja puolet on tyttöjä. Konfliktialueella on myös syntynyt uusia lapsia, joilla on kytköksiä Suomeen (Suojelupoliisi, 2019).

Vierastaistelijoiden määrä konfliktialueelle ja sieltä takaisin Suomeen on hiipunut. On kuitenkin edelleen mahdollista, että konfliktialueilta palaa henkilöitä Suomeen. Vierastaistelijat pahimmillaan aiheuttavat kohonneen uhkan Suomen kansalliselle turvallisuudelle siten, että pyrkivät levittämään ideologiaansa, vahvistamaan verkostojaan ja käyttämään hyväksy konfliktialueella opeteltuja taitojaan Suomessa, vaikka eivät toteuttaisikaan terroritekoa Suomessa. Mikäli vierastaistelijan epäillään syyllistyneen rikoksiin konfliktialueelle, aloitetaan siitä esitutkinta Suomessa Keskusrikospoliisin toimesta. Matkustaminen terroristisessa tarkoituksessa Suomessa kriminalisoitiin vasta 2016. Näin ollen ennen tätä tapahtuneet rikokset eivät ole olleet kriminalisoituja (Suojelupoliisi, 2019).

SUPO on arvioinut joulukuussa 2018 kohdehenkilöiden määrän kasvaneen 370 henkilöön ja näin ollen uhan taso on myös noussut kotoperäisen radikalismien lisääntymisen ja vierastaistelijoiden vuoksi. Suojelupoliisin neliporaisella asteikolla Suomen terrorismin uhka tällä hetkellä on asteikolla kaksi (2), eli kohonnut. Suurimman uhan muodostaa yksittäiset henkilöt ja pien-

ryhmät, jotka ovat saaneet motivaationsa radikaali-islamistisesta propagandasta. Suojelupoliisi kertoo myös, että verkostojen tavoitteena on värvätä ja radikalisoida lisää kannattajia ja näin ollen myös mahdollisesti pyrkivät operatiiviseen toimintaan (Suojelupoliisi, 2019).

### 3.3 Oikeustapauksia Suomessa

Keskusrikospoliisissa tutkittiin vuonna 2017, lelusalakuljettaja Rami Adhamin rikosepäilyä koskien; rahankeräysrikosta, törkeää rahanpesua sekä muita rikoksia. Rikossyytteet liittyivät Adhamin perustamaan Suomi Syyria -yhteisön rahankeräyksiin sekä väitettyyn avustustoimintaan Syyriassa (Helsingin Sanomat 2018).

Helsingin Sanomien julkaisun artikkelin mukaan esitutkinnassa ilmeni, että varoja kerättiin jopa 420 000 euroa, vuosina 2014-2015. Adham hallinnoi itse varojaan ja hänen epäiltiin nostaneen yhdistyksen tililtä 300 000 euroa. Tämän lisäksi epäiltiin, että Adham sijoitti yhdistyksen varoja puutarhamökin hankintaan Suomessa, jonka arvo oli reilu 60 000 euroa. Keskusrikospoliisin mukaan osa varoista vietiin käteisenä Turkkiin ja laitettiin Adhamin turkkilaiselle henkilökohtaiselle tilille (Helsingin Sanomat 2018).

KRP:n suorittaman esitutkinnan mukaan yhdistyksen kirjanpito ja tilinpäätös oli myös virheellinen. Yhdistyksen asiakirjoihin oli merkitty ihmisten allekirjoituksia, jotka selvisivät näiden henkilöiden kertomana, että ne eivät olleet aitoja (Helsingin Sanomat 2018).

Keskusrikospoliisi ei kyennyt esitutkinnassa selvittämään Syyrian paikallisilta viranomaisilta Rami Adhamin avustuskohdeita, Syyriassa vallinneen tilanteen vuoksi. Poliisi ei saanut tietoja Syyrian viranomaisilta edes oikeusapumenettelyllä. (Helsingin Sanomat 2018)

Adham tuomittiin ehdolliseen vankeuteen rahankeräysrikoksesta, pahoinpitelystä, kiristyksen yrityksestä, doping -ja huumausainerikoksesta, veropetoksesta sekä kirjanpitorikoksesta (Helsingin Sanomat, 2018).

Terrorijärjestö Al-Shabaab:n liittyvä tutkinta Suomessa vuonna 2014 Helsingin käräjäoikeus tuomitsi ehdollisin vankeusrangaistuksin neljä somalitaustaista vastaajaa terrorismin rahoittamisesta. Yhdelle neljästä, vaadittiin myös tuomiota värväyksestä terrorismirikoksen tekemiseen sekä terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta. (Uusi-Suomi, 2014)

Näiden henkilöiden epäiltiin lähettäneen rahoja Suomesta Somaliaan ja Keniaan terroristijärjestö Al-Shabaabin toimintaan. Esitutkinnassa ilmeni, että nämä summat olivat pieniä rah summia, vuosilta 2008 - 2010. Yhden epäiltiin lähettäneen yhteensä 2500 dollaria. (Yle, 2016)

Käräjäoikeuden tuomiosta valitettiin ja näin ollen tapausta käsiteltiin myöhemmin hovioikeudessa vuonna 2016. Helsingin hovioikeudessa kaikki syytteet hylättiin. Syytteet hylättiin, kun

hovioikeus katsoi, että terroristiryhmä Al-Shabaab:n yleisrahoittaminen ei ollut tekohetkellä kriminalisoitua (Yle 2016).

Tekohetkellä, vuonna 2008-2010, Suomen rikoslainsäädäntö edellytti, että vastaajien tuli pitää varmana tai täysin selvänä, että varoja käytetään terrorismirikosten toimintaan. Hovioikeudessa, yksi vastaajista myönsi olleensa tietoinen, että hänen lähettämillään varoilla tuettiin terroristijärjestö Al-Shabaabin toimintaa. Hovioikeus katsoi tästä huolimatta, että Al-Shabaabin toiminnan tukeminen ei ollut terrorismin rahoittamista, sillä Somaliassa vallitsi teko-  
hetkellä sisällissota, johon Al-Shabaab yhtenä osapuolena osallistui. (Yle, 2016).

Muiden kolmen vastaajan kertomusta, hovioikeus katsoi, että oli uskottava ja että varat olisi tarkoitettu hyväntekeväisyyteen. Syytteet värväyksestä sekä terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta hylättiin myös. Hovioikeus katsoi, että vastaaja ei ole voinut esitutkinnassa väitetyn mukaisesti värvätä veljeään koulutusleirille. Kyseessä oli silloin Suomen ensimmäinen terrorismioikeudenkäynti (Yle, 2016).

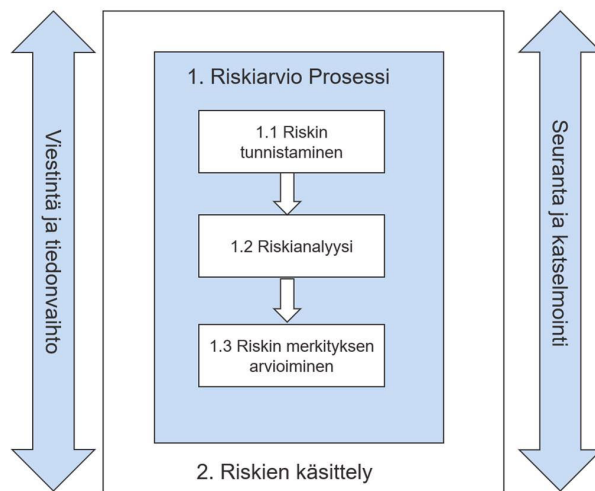
Elokuussa 2017 Suomi sai kokea ensimmäisen terrori-iskunsa Turussa. Vuonna 1994 syntynyt marokkolainen Abderrahman Bouanane iski kahdella keittiöveitsellä kymmentä henkilöä kohti, joista kaksi sai surmansa. Turun kauppatorin kulmalla. Teko oli ensimmäinen jihadistisessa tarkoituksessa tehty islamilainen terroriteko Suomessa. Bouanane saatiin kiinni melko pian tapahtuman jälkeen, kun poliisi ampui häntä virka-aseella jalkaan. Bouanane oli saapunut Suomeen turvapaikanhakijana keväällä 2016. Bouanane oli kirjoittanut arabiaksi poliittisen manifestin ja videon ennen puukotuksia. Hän kertoi, että teki teon ISIS:n soturina järjestön puolesta. ISIS ei kuitenkaan ole ottanut teosta vastuuta. Bouanane sai elinkautisen vankeusrangaistuksen kahdesta terroristisessa tarkoituksessa tehdystä murhasta ja kahdeksasta terroristisessa tarkoituksessa tehdystä murhan yrityksestä (Yle 2018).

Näiden oikeustapauksien havaintojen perusteella voidaan siis todeta, että Suomessa ainakin esiintyy ja on sellaisia henkilöitä, joita kiinnostaa radikaali- islamistinen ajattelu vaikka varsinaisia lainvoimaisia tuomioita ei olla vielä annettu terrorismin rahoittamisesta. Vaikka Al-Shabaabin liittyvässä oikeustapauksessa ei annettu lainvoimaista tuomiota terrorismin rahoittamisesta ja terrorismirikoksista, niin silti näiden henkilöiden toimet ja teot ovat toteutuneet ja tapahtuneet. Vähintäänkin mielenkiintoa tulisi herättää myös Rami Adhamin toimet Syyriassa ”lelusalakuljettana”. Tätä tilannetta arvioitaessa tulisi ottaa nimenomaan huomioon se, että Syyriaan ei kuka tahansa henkilö ole päässyt vapaasti ja riskittömästi kulkemaan Turkin kautta maitse. Ottaen huomioon silloisen Syyria tilanteen, on Syyrian konfliktialueelle pääseminen vaatinut todella ison henkilökohtaisen riskin ottamista sekä henkilösuhteiden luomista konfliktialueen rajalla olevien henkilöiden kanssa. Suomen lain mukaan tekoa ei olla kuitenkaan tuomittu terroristirikokseksi tai terrorismin rahoittamiseksi sillä Suomen viranomaisten on lähes mahdotonta hankkia näyttöä konfliktialueelta tai maan viranomaisilta.

### 3.4 Riski ja Riskienhallinta

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen (444/2017) toinen luku 1 § velvoittaa sisäministeriötä vetämään yhteen ja laatimaan kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion. Laki velvoittaa, että Suomen tulee riskiarviossa tunnistaa ja arvioida rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä. Riskiarviossa tulee ottaa huomioon Euroopan komission laatima riskiarvio. Riskiarviota tulee arvioida ja päivittää säännöllisesti. Riskiarviossa tulee yksilöidä terrorismin rahoittamisen riskit eri toimialoilla. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa ja voimavaroja tulee tukea ja tehostaa. Riskiarvio tulee toimittaa valvontaviranomaisille ja muille ilmoitusvelvollisille heidän oman riskiarvion laatimisen tueksi. Sisäministeriön vastuulla on myös julkistaa riskiarvion yhteenveto (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017) 1§).

Saman luvun 2 § ja 3 § velvoittaa kaikkia toimivaltaisia valvontaviranomaisia sekä ilmoitusvelvollisia laatimaan oman riskiarvion rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi. Toimivaltainen valvontaviranomainen ja ilmoitusvelvollisten tulee myös julkistaa riskiarvion yhteenveto (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017 2§ ja 3§).



Kuva 3: Riskienhallinnan prosessi (lähde: kuva perustuu standardiin SFS- ISO 31000)

UNODC määrittelee terrorismin rahoittamisen riskin koostuvan uhasta, haavoittuvuudesta ja todennäköisyydestä. ISO 31000 mukaan riskienhallinta koostuu riskin tunnistamisesta, riskianalyysistä ja riskin merkityksen arvioinnista (UNODC; SFS ISO 31000, 2019).

Opetushallituksen julkistamassa turvallisuusalan oppimateriaalissa riskienhallinnan tavoitteena on pyrkiä toiminnan jatkuvuuden ja turvallisuuden varmistaminen. Riskienhallinnan kannalta riskien tunnistaminen on sen ensimmäinen vaihe. Riskien tunnistaminen tarkoittaa



sitä, että tunnistetaan mahdollinen vaara tai onnettomuustilanne. Riskien tunnistamisen jälkeen tulisi arvioida riskin suuruus. Tämän jälkeen tulisi laatia toimenpiteet, joille riskin toteutumista pienennetään. Riskien toteutuminen tarkoittaa seurausta siitä, että riskejä ei olla osata huomata. Huomion arvioista on se, että lähes kaikkiin riskeihin on mahdollista vaikuttaa sillä ne ovat usein ihmisten aiheuttamia. Tärkeintä on siis tilanteiden ennakointi. Hyvä riskienhallinnan periaate on tietoista ja suunnitelmallista toimintaa sekä käytännön tekoja toiminnan varmistamiseksi. On hyvä myös ymmärtää, että tunnistamattomia riskejä ei pystytä hallitsemaan (Opetushallitus 2018).

Suomessa ei olla tunnistettu tai arvioitu yksityiskohtaisesti mitä riskienhallinta terrorismin rahoittamisessa tarkoittaa. Terrorismin rahoittamisessa riskin tunnistaminen voisi tarkoittaa erilaisten rahoituskanavien tunnistamista terrorismin rahoituksessa. Viranomaisten tulisi pyrkiä tunnistamaan riskitekijöitä. Tällaisia riskitekijöitä ovat esimerkiksi hawala, käteinen ja rahanvälityspalvelut. Viranomaistoiminnassa tulisi pohtia millaisia haavoittuvuuksia ja vaaran tilanteita hawaloiden ja käteisen käyttö aiheuttavat. Kun terrorismin rahoituksen riskitekijät on tunnistettu, niin tulisi arvioida mikä on tietyn riskin suuruus toteutua ja mitä sen toteutuminen aiheuttaa viranomaistoiminnalle. Esimerkiksi kuinka suuri tietoinen riski on, että hawaloita käytetään terrorismin rahoittamiseen.

Riskin arviointiprosessi on organisaation johdon hyväksymä määritelmä, jota käytetään riskien arviointiin. Riskien arviointi pitää sisällään riskin tunnistamisen, analyysin ja merkityksen arvioinnin. Lopulta riskiarvioprosessin on johdettava riskien käsittelyyn eli on ryhdyttävä toimenpiteisiin (Ohje riskienhallintaan 2017).

Riskien tunnistamisen vaiheessa tulisi pohtia sitä mikä tekee jostakin asiasta riskin. Mitä epävarmuutta, uhkaa ja tavoitetta se vaarantaa. Tunnistamisen tavoitteena on havaita ne merkittävimmät riskit, niin ikään olosuhteiden muutokset ja syyt sekä mahdolliset seuraukset (Ohje riskienhallintaan 2017). Jotta riskien tunnistaminen voidaan tehdä riittävällä tasolla, tulee siihen osallistuvilla henkilöillä olla riittävä ymmärrys, ammattitaito ja asiantuntemus asiasta. Toiminnan uhkatekijät tulee ottaa huomioon riippumatta siitä, onko lähde organisaation omassa hallinnassa vai ei (SFS-ISO31000 2019).

Riskianalyysi on perusta päätöksille siitä, miten ja mitä riskejä käsitellään. Analyysissä tulee arvioida riskin todennäköisyyttä ja vaikutusta. Arvioidaan riskin suuruus ja luonne. Analysoitaessa riskiä käytetään siinä erikseen päätettyä ja valittua asteikkoa. Riskin todennäköisyyttä voidaan esimerkiksi arvioida seuraavalla asteikolla; 1. Epätodennäköinen, 2. Mahdollinen, 3. Todennäköinen ja 4. Varma. Riskin vaikutusta voidaan arvioida esimerkiksi; 1. Vähäinen/ Ei lainkaan, 2. Kohtalainen, 3. Merkittävä ja 4. Kriittinen. Riskin suuruutta arvioidaan todennäköisyyden ja vaikutuksena tulona. Kun jokaisen mahdollisen riskin vaikutusta ja todennäköisyys on arvioitu, voidaan siirtyä arvioimaan riskin merkitystä (Ohje riskienhallintaan 2017).

Riskien merkityksen arvioinnin kautta huomataan käsittelytarpeet järjestelmällisesti ja ne pystytään asettamaan tärkeysjärjestykseen. Joskus merkityksen arvioinnin yhteydessä voi käydä ilmi, että riski vaatii uudelleenarvioinnin tai täydentävän analyysin. Toisaalta joskus voidaan myös havaita, tietyn riskin osalta, että ei ole tarpeellista käsitellä riskiä siinä vaiheessa vaan se voidaan käsitellä vasta seuraavissa toiminnan vaiheissa (Ohje riskienhallintaan 2017).

Kuten aiemmin on todettu, riskin suuruus määräytyy todennäköisyyden ja vaikutuksen tulona, jonka jälkeen arvioidaan tämän riskin suuruuden merkitystä toiminnalle. Riskin merkitystä arvioitaessa otetaan huomioon psykologiset, inhimilliset tekijät sekä riippuvuuksien vaikutukset. Riskin suuruutta muodostava arvio voi olla esimerkiksi; 1. Ei riskiä, 2. Huomioitava riski, 3. Merkittävä riski ja 4. Kriittinen riski. Riskiarvion johtopäätös voidaan arvioida asteikolla; 1. Kriittinen riski, 2. Merkittävä riski, 3. Huomioitava riski (tai seurattava) riski, 4. Ei riskiä, 5. Jäännösriski (riski, joka jää, kun ei voida tai haluta tehdä toimenpiteitä) ja 6. Otettava riski. (Ohje riskienhallintaan 2017)

Viimeisenä vaiheena on riskien käsittely, missä tulisi päättää riskikohtaisista toimenpiteistä. Tässä kohtaa viimeistään johtotason henkilöstön tulisi arvioida tilannetta ja nimetä vastuulliset tekijät. Riskin käsittelytavat voivat olla esimerkiksi seuraavat; 1. Torjuminen (pidättäytetään riskiä aiheuttavasta toiminnasta), 2. Riskin ottaminen, 3. Riski lähteen poistaminen, 4. Todennäköisyyteen vaikuttaminen, 5. Seurauksiin varautuminen ja vaikuttaminen ja 6. Tilanteen säilyttäminen (Ohje riskienhallintaan 2017).

Tämän opinnäytetyön viidennessä kappaleessa tutkimusanalyysin yhteenvedossa käsitellään terrorismin rahoittamisen riskin ominaispiirteitä Suomessa. Tässä opinnäytetyössä ei olla tehty kokonaista riskienhallinnan riskiarvioita sillä kansallisen riskiarvion laadintavastuu kuuluu sisäministeriölle ja valtiovarainministeriölle. Tämän lisäksi tässä tutkimuksessa ei ole ollut saatavilla materiaalia ja työkaluja kansallisen riskiarvion tekemiseen.

#### 4 Rahanpesun Selvittelykeskuksen havaintoja

Tässä kappaleessa käsitellään tiivistetysti sekä yleisellä tasolla KRP:n RAP:n tekemää alkupe-  
räistä selvitystä terrorismin rahoittamiseen liittyvistä seikoista ja ominaispiirteistä. Tämän kappaleen alkuperäinen materiaali on salassa pidettävä ja sen vuoksi aihetta sivutaan vain yleisellä tasolla. Tämän luvun tarkoitus on tarjota ajantasaista tietoa vallitsevaan tilanteeseen.

Rahanpesun selvittelykeskus on tarkastellut terrorismin rahoittamiseen mahdollisesti liittyvien selvittelykokonaisuuksien eräitä ominaispiirteitä. Näitä piirteitä ovat esimerkiksi varojen välittämistavat, kansainväliset kytkökset sekä selvittelykokonaisuuksien liittyvien luonnollisten

henkilöiden vastuuasemat oikeushenkilöissä (yritykset, yhdistykset, osuuskunnat). Selvityskokonaisuuksiin liittyviä keskeisiä havaintoja ovat varallisuusliikenteen tapahtuminen pääosin tilisiirtoin, käteisellä ja rahanvälityspalveluita käyttäen. Kansainväliset kytkökset ovat tyypillisiä varallisuusliikenteelle, ja etenkin Turkki erottuu selvästi transaktioiden yhteysmaana. Terrorismin rahoittamisen kannalta konfliktissa olevia valtioita esiintyy jonkin verran transaktioiden yhteysmaana (RAP Selvitys 2019).

Selvityksen perusteella terrorismin rahoittamisen yhteyksiä sisältävissä tapauksissa transaktioiden summat ovat pieniä ja ilmoituksen indikaattorit liittyvät tilisiirtoihin, käteiseen, asiakkaan poikkeavaan käytökseen ja varojen epäselvään alkuperään (RAP Selvitys 2019).

Valtaosa selvityksen kohteena oleviin tapauksiin liittyvistä henkilöistä on iältään 30- 50 -vuotiaita miehiä. Kansalaisuudeltaan suurin osa henkilöistä on Suomen kansalaisia. Selvityksessä ilmeni myös, että otannan henkilöillä on kytköksiä runsaasti yhtiöihin ja vastuuasemia yhdistyksissä ja yrityksissä. Kyseisistä yhdistyksistä huomattava osa on uskonnollisia kytköksiä (RAP Selvitys 2019).

#### 4.1 Varojen siirtovälineet

Tässä luvussa tarkastellaan terrorismin rahoittamisen yhteyksiä sisältävien selvittelykokonaisuusien varallisuusliikennettä ja niihin liittyviä seikkoja. Seikkojen avulla pyritään tunnistamaan erityispiirteitä, jotka voisi olla ominaisia terrorismin rahoittamisepäilylle. Näitä seikkoja ovat varojen siirtoon käytettävät välineet, varojen keräys - ja kierrätystavat sekä kansainväliset ja riskimaa-kytkökset.

Tilisiirto ja käteinen ovat kaikissa tapauksissa selvästi yleisimmät varojen siirto välineet ja kolmanneksi yleisin on rahanvälityspalvelut. Tapauksissa noin 60 % sisältää tilisiirtoja sekä käteistä ja noin 35 % rahanvälityspalveluiden käyttöä. Muiden välineiden ilmenemismäärät laskevat huomattavasti. Hawaloita ja kulutusluottoa esiintyy alle 10 % tapauksista (RAP Selvitys 2019).

Tilisiirrot ja käteinen ovat ylipäänsä tavallisimpia transaktioiden muotoja rahanpesuilmoituksissa. Tilisiirrot ovat myös helpoin ja tehokkain keino siirtää varoja kansainvälisesti. On havaintoja myös luonnollisten henkilöiden välisistä tilisiirroista, joissa viitataan keskinäiseen lainaan. Tämän selvityksen perusteella näyttää kuitenkin siltä, että käteisin käytön hyödyt ovat riskejä suuremmat. Kuriiritoiminta liittyy kiinteästi käteisilmiöön, mutta KRP:n otannassa sen rooli ei kuitenkaan ilmenemismäärien perusteella ole merkittävä (RAP Selvitys 2019).

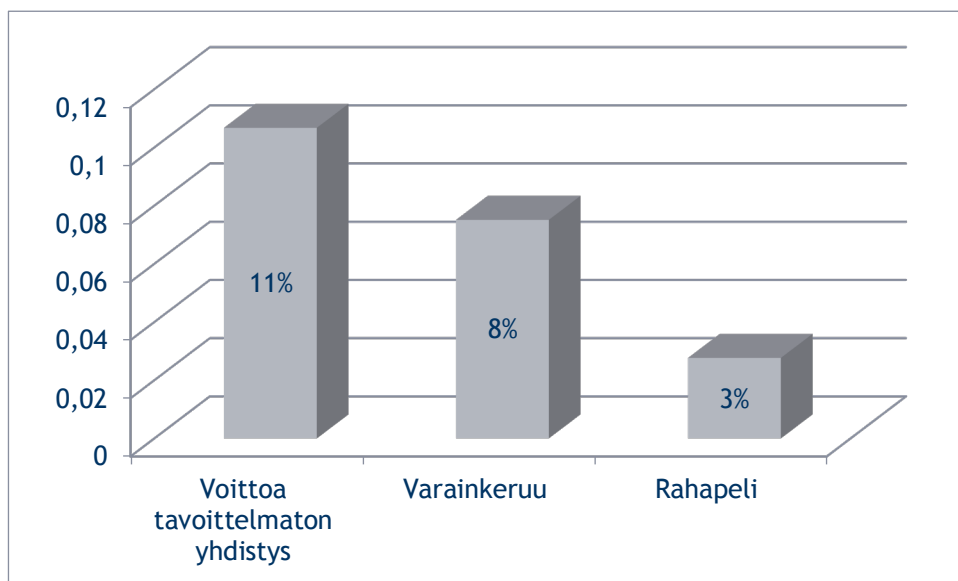
Rahanvälityspalvelut ovat yleisesti suosittu tapa lähettää varoja valtiosta toiseen. Hawala-toiminnan erottaa muista rahanvälityspalveluista se, että Hawala-toiminnalle on ominaista vahva side ja pitkä perinne kulttuuriin sekä henkilökohtaiset suhteet toiminnan perustana, vaikka

useissa tapauksissa puuttuu asiakas- ja transaktiorekisterin ylläpito kokonaan. KRP:n selvityksessä hawaloiden esiintyvyys siirtovälineenä ei kuitenkaan noussut korkeaksi. Hawaloiden käyttö varojen siirtelyssä vaatisi lisäselvityksiä (RAP Selvitys 2019).

Kulutusluotot otannan tapauksissa liittyivät varojen siirtelyyn henkilöltä toiselle tai oikeushenkilölle sekä ulkomaille lähtemiseen. Otannan tapauksissa myös vakuutuksien korvaussummat olivat huomattavia henki- tai sairausvakuutuksia, joiden ottaminen oli yhteydessä ulkomaille lähtemiseen. Virtuaalivaluutta esiintyi vain harvassa tapauksessa. Tätä selittää osittain se, että virtuaalivaluutat tulivat RESL:n (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä) mukaisiksi ilmoitusvelvollisiksi vasta 1.12.2019 (RAP Selvitys 2019).

**Varojen keräys- ja kierrätystapoja** rahanpesun selvittelykeskuksen selvityksen perusteella ovat voittoa tavoittelemat yhdistykset (NPO), varainkeruu ja rahapeli toiminta.

Taulukko 1: Varojen keräys- ja kierrätystavat (RAP selvitys).

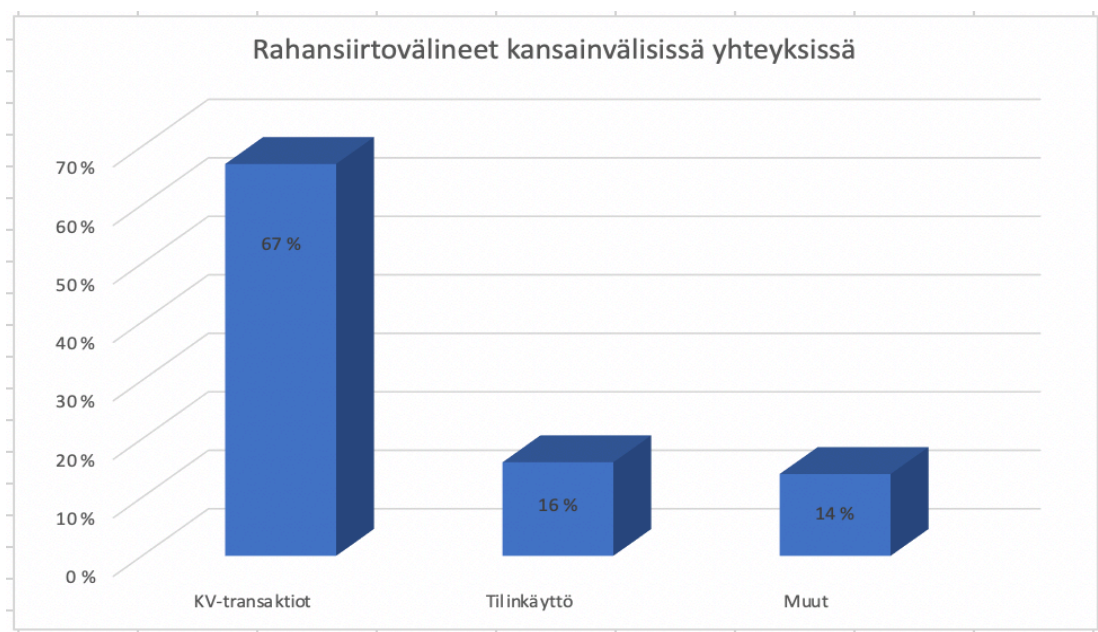


Noin 10 % otannan tapauksista piti sisällään varallisuusvirtojen liikettä voittoa tavoittelemattomien yhdistyksiin. Varainkeruuta ja lahjoituksia sisältäviä tapauksia ilmeni alle 10 %. Rahapelitoimintaa esiintyi alle 3 % tapauksissa (RAP Selvitys 2019).

#### 4.2 Kansainväliset yhteydet

Tarkastelun kohteena on kansainvälisiä yhteyksiä sisältävien tapausten selvittelykokonaisuuden määrät ja valtiot. Transaktiot eivät kerro kaikkien kansainvälisten transaktioiden tai tilien ulkomailla käytön määrää. Yksittäisessä tapauksessa on saattanut esiintyä kymmeniä transaktioita yhteen tai useampaan valtioon tai useita käteisnostoja ulkomailla (RAP Selvitys 2019).

Taulukko 2: Rahansiirron välineet kansainvälisissä yhteyksissä (RAP selvitys 2019)



Selvityksen otannan tapauksista noin 70 % sisältää ulkomaankytköksiä, transaktioita ja/tai tilinkäyttöä ulkomailla. Tapauksista noin 65% sisältää transaktioita Suomesta ulkomaille tai ulkomailta Suomeen. Reilu 15 % tapauksista sisältää tilinkäyttöä eli esimerkiksi käteisen nostamista tai pankkikortin käyttämistä ulkomailla. Noin 15 % tapauksista sisältää transaktioyhteyksiä riskimaihin ja/tai tilinkäyttöä riskimaissa. Huomioitavaa on se, että samassa tapauksessa voi esiintyä sekä kansainvälisiä transaktioita, tilinkäyttöä ulkomailla, että riskimaayhteyksiä (RAP Selvitys 2019).

Kuvassa esitetään otannan varojen siirron kansainväliset yhteydet kaikkiin valtioihin. Otanta pitää sisällään 92 valtiota. Vaihteluväli oli suuri. Etenkin Turkki esiintyi merkittävässä roolissa. Reilu 40 % ulkomaantapauksista liittyi Turkkiin. Selvityksessä esiintyy transaktioliikennettä ympäri maailmaa, Väli-Amerikkaa lukuun ottamatta (RAP Selvitys 2019).

Taulukko 3: Yleisimmät maat (Lähde: RAP selvitys 2019)



Yllä olevassa taulukossa esiintyy seitsemän yleisintä valtiota, joihin liittyy transaktioyhteyksiä ja ulkomaista tilinkäyttöä.

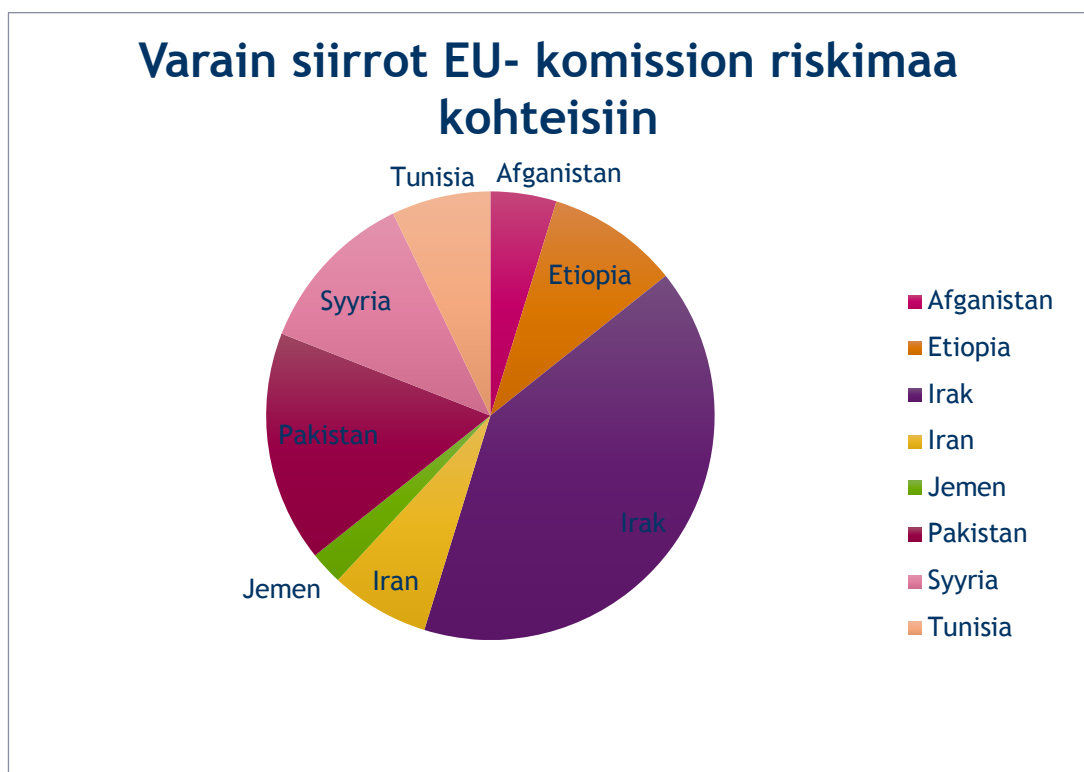
Turkki erottuu joukosta merkittävästi. Seuraavaksi yleisimpiä ovat Suomen lähivaltiot ja samalla myös merkittävät taloudelliset kumppanit Ruotsi, Saksa ja Venäjä. Transaktioiden yleisimmät yhteysmaat sijoittuivat maantieteellisesti Eurooppaan ja Lähi-itään. Turkki ja Venäjä ovat omanlaisia erityistapauksia maantieteellisen sijaintinsa yhteyden kautta Eurooppaan, Lähi-itään ja Aasiaan. Venäjän ja Turkin sijainti maanosien rajoilla ja läheisyys terrorismin rahoittamisen kannalta kriittisiin alueisiin (esim. Irakin ja Syyrian alueen konflikti ja ISIL: n kalifaatti alueella) yhdistettynä runsaaseen transaktioliikenteeseen ovat kiinnostava terrorismin rahoittamista tarkasteltaessa (RAP Selvitys 2019).

Tutkimuksessa haluttiin myös tarkastella erikseen varojen siirron välineitä kansainvälisten transaktioyhteyksien tapauksissa. Selvityksessä ilmeni, että suosituimmat varojen siirron välineet ovat kansainvälisissä transaktioyhteyksissä myös käteinen, tilisiirto ja rahanvälityspalvelu. Tässä tarkastelukategoriassa ilmeni, että noin 65 % tapauksissa sisältää tilisiirtoja, noin 55 % sisältää käteisen käyttöä ja noin 50 % sisältää rahanvälityspalveluiden käyttöä. Tämän lisäksi kiinnostuksen herätti tässä tarkastelukategoriassa se, että 100 % esiintyy kortin käyttö tapauksissa, noin 95 % hawalan käyttöä ja noin 70 % kulutusluottojen ottoa sisältäviä tapauksia (RAP Selvitys 2019).

Varojen keräystä ja kierrätystä esiintyy runsaasti kansainvälisissä transaktioissa. Selvityksessä ilmeni, että on mahdollista, että varojen keräys ja kierrätys voittoa tavoittelemattomien yhdistysten ja varainkeruun avulla on yhteydessä varojen siirtoon Suomesta ulkomaille ja ulkomailta Suomeen (RAP Selvitys 2019).

EU:n komission asettamalla Anti-Money Laundering (AML) ja Combating the Finance of Terrorism (CFT) -listalla on 16 valtiota. Näiden valtioiden hallinnossa katsotaan aiheuttavan merkittävää puutetta ja vaaraa Euroopan unionin rahoitusjärjestelmälle rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisessa toiminnassa (1675/2016). Kahdeksan esiintyi tämän tutkimuksen tapauksissa (RAP Selvitys 2019).

Taulukko 4: Varain siirrot EU-komission riskimaa kohteisiin ja niiden toistuvuus (RAP selvitys 2019).

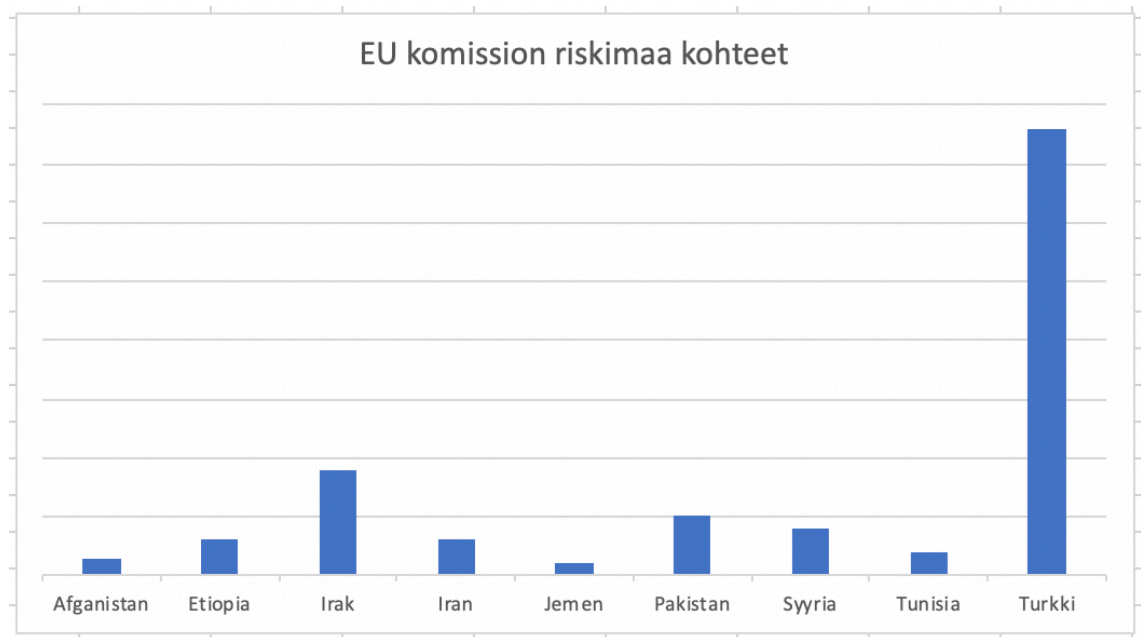


EU:n riskimaalistan maiden joukosta selvästi eniten varojen siirtoa tai käyttöyhteyksiä oli Irakiin, Pakistaniin ja Syyriaan. Loppuihin muihin maihin oli vain muutamia yhteyksiä maata kohden. Irakin erottuvuus selittyy osaltaan Suomen laajasta Irakilaisvähemmistöistä, konfliktista ja konfliktialueelle lähteneistä vierastaistelijoista (RAP Selvitys 2019).

Varojen käytön yhteyden Irakiin voi selittää osin myös se, että Suomessa on huomattava irakilaisvähemmistö ja muodostavat Suomessa kolmanneksi suurimman ulkomaan kansalaisten ryhmän (Tilastokeskus, 2019).

Tämän EU komission listan ulkopuolelta otettiin selvityksessä käsittelyyn myös Turkki sillä RAP:n näkemyksen mukaan se on terrorismin rahoittamisen kannalta riskinen maita (RAP Selvitys 2019).

Taulukko 5: Rahansiirrot EU komission riskimaihin ml. Turkki (Lähde: RAP selvitys 2019).



Rahanpesun Selvittelykeskuksen tilastojen valossa Turkkiä tulisi tarkastella terrorismin rahoittamisen kannalta riski valtiona. Turkin on nähty toimivan pääasiallisena varallisuuden ja henkilöiden kauttakulkumaana Syyrian ja Irakin konfliktin aikana. RAP:n selvityksen transaktioiden perusteella se on myös yleisin varojen vastaanottajamaa. Selvityksessä ilmeni, että varainsiirtoja on tehty Turkkiin, lähelle Syyrian ja Irakin rajaa, missä on tehty suuria käteisnostoja (RAP Selvitys 2019).

Selvityksen mukaan ilmeni transaktioyhteyksiä terrorismin rahoittamisen kannalta korkean riskin valtioihin lähes kolme kertaa enemmän kuin EU:n komission listaamiin maihin. Turkki yhteyksiä on neljä kertaa enemmän kuin Irak yhteyksiä sisältäviä selvittelykokonaisuuksia. Suosituimmat varojen siirron välineet riskimaa tapauksissa on edelleen käteinen, tilisiirto ja rahanvälityspalvelu. Tosin riskimaa tapauksissa poikkeuksen tekee sen, että rahanvälityspalveluja käytetään eniten, jopa lähes 70 %. Poikkeus saattaa selittyä sillä, että riskimaissa pankkijärjestelmät eivät ole riittävän vakaita (RAP Selvitys 2019).

Rahanvälityspalveluita siis käytetään RAP:n selvityksen mukaan EU:n komission riskimaa-juutissa yli kolme kertaa enemmän kuin hawaloita. Hawaloiden toimintaa ilmenee vain kolmanes riskimaa tapauksissa (RAP Selvitys 2019).



RAP:n riskimaaselvitykseen otettiin poikkeuksellisesti huomioon Turkki. Selvityksessä ilmeneekin muutama mielenkiintoinen muutos varojen siirron välineissä. Kun Turkkia ei tarkasteltu riskimaa listassa oli yleisin rahansiirto väline rahanvälityspalvelu. Kun Turkki otetaan tarkasteluun niin rahanvälityspalvelu jääkin kolmanneksi suosituimmaksi varojen siirto välineeksi. Tätä saattaa osittain selittää Turkin pankkijärjestelmän vakaus sekä helppous siirtää tilisiirtona varoja Turkkiin (RAP Selvitys 2019).

Käteisen esiintyvyys on vahvasti sidoksissa hawala-toimintaan ja myös mahdollisesti omalta osaltaan vierastaisteli-ilmiöön. Merkittävä muutos tapahtuu myös kulutusluottojen ottamisessa. Kun otetaan huomioon Turkki, niin kulutusluottojen määrä nelinkertaistuu. Vierastaisteli-ilmiöllä saattaa olla vaikutusta, sillä kulutusluotot ovat yksi tavallisimmista keinoista, jolla vierastaistelijat rahoittavat lähtönsä (RAP Selvitys 2019).

Varainkeruu on yleisin keräys- ja kierrätystapa EU-riskimaa tapauksissa. Kun otetaan huomioon Turkki, niin voittoa tavoittelematon yhdistyksen käyttö kolminkertaistuu. Selvityksen mukaan tämä ero saattaa selittyä sillä, että Suomesta voi olla helpompi ohjata varoja yhdistysten kautta Turkkiin sekä toisinpäin. Toinen syy tähän voi olla se, että Suomessa on runsaasti yhdistyksiä, joilla on yhteyksiä Turkkiin. Turkki on sijainniltaan ja pankkijärjestelmän vakaudeltaan suhteellisen vakaa ja näin ollen sen kautta on mahdollista siirtää Irakin ja Syyrian konfliktiin liittyviä hyväntekeväisyyteen tarkoitettuja varoja (RAP Selvitys 2019).

#### 4.3 Luonnolliset henkilöt

Rahanpesun selvittelykeskuksen selvityksessä tarkasteltiin tapauksia myös selvitykseen liittyvien luonnollisten henkilöiden kautta. Sukupuolijakaumassa suurin osa oli miehiä n. 80 % ja naisia n. 20 %. Ikä jakaumassa suurin kategoria oli 30-39 -vuotiaat. Selvityksen perusteella voidaan todeta, että tapauksiin liittyy tyypillisimmin 20-59 -vuotias mies (RAP Selvitys 2019).

**Henkilöiden kansalaisuuksia** otannassa löytyi reilu 50 eri valtion kansalaisuutta. Suurin osa henkilöistä oli kansalaisuudeltaan Suomen kansalaisia. Turkin vähäinen esiintyvyys herättää myös selvityksessä mielenkiintoa. Turkin transaktiomäärät tässä RAP:n selvityksessä olivat todella suuret muihin ulkomaihin verrattuna. RAP:n mukaan tämä saattaa selittyä sillä, että muut kuin Turkin kansalaiset kykenevät käyttämään Turkin finanssipalveluita, vastaanottamaan varoja Turkissa ja avaamaan turkkilaisia tilejä (RAP Selvitys 2019).

**Henkilöiden oikeushenkilökytköksiä** selvityksessä ilmeni melkein 60 % yrityksiin ja yhdistyskytköksiä lähes 20 %. Yhdistyskytköksissä selvästi eniten yhteisömuoto oli aatteellinen yhdistys lähes 95 % otannan yhdistyksistä. Aatteellinen yhdistys on määritelmältään laaja. Tilastokeskuksen mukaan aatteelliseen yhdistykseen kuuluu mm urheiluseurat, poliittiset puolueet ja

ammattiyhdistykset. Toiseksi eniten esiintyi uskonnollisia yhdyskunnan yhdistyksiä. Selvityksen perusteella myös aatteellisen yhdistysten perustamisessa voi olla uskonnollinen motiivi (RAP Selvitys 2019).

Yleisin rooli yhdistyksissä on sääntömääräinen nimenkirjoittaja, joita oli lähes 60 % otannasta. Sääntömääräinen kirjoittaja tarkoittaa henkilöä, jolla on oikeus edustaa yhdistystä. Toiseksi eniten oli hallituksen puheenjohtajia noin 40 %. Otannassa oli vain muutama määrätty nimenkirjoittaja, joiden esiintyvyys oli alle 1 %. Yli puolet otannan henkilöistä toimi yhdistyksessä johtavassa asemassa (RAP Selvitys 2019).

#### 4.4 Selvityksen yhteenveto

Otannan selkeästi yleisimmät varojen siirron välineet kaikissa tarkastelukategorioissa ovat tilisiirrot, käteinen ja rahanvälityspalvelu. Tilisiirtoja ja käteistä esiintyy lähes 60 % ja rahanvälityspalveluita lähes 40 %. Kulutusluottoja ja hawaloita on seuraavaksi eniten alle 10 % kaikissa tapauksissa. RAP:n mukaan hawaloiden esiintyvyyttä terrorismin rahoittamiseen tulee selvittää enemmän.

Yleisin varojen keräys- ja kierrätystapa on voittoa tavoittelematon yhdistys, vaikka sen esiintyvyys onkin pientä alle 10 %. Suurin osa sisältää kuitenkin varallisuusliikennettä ulkomaille ja ulkomailta Suomeen.

Terrorismin rahoittamisen selvittelykokonaisuuksien varallisuusliikenteeseen liittyy runsaasti kansainvälisiä kytköksiä, reilu 70 % tapauksista pitää sisällään varojen siirtoa tai käyttöä ulkomaille tai ulkomailta Suomeen. Varojen käyttöä esiintyy yli 90 eri valtioon. Varallisuusliikennettä Turkkiin on yli 40 %. Tiedetään, että käteistä nostetaan Turkissa lähellä Syyrian ja Irakin rajaa.

Riskimaakartoituksessa huomiota herätti se, että rahanvälityspalvelu oli yleisin varojen siirto väline. Tämä johtunee osittain riskimaiden epävakaisesta pankkijärjestelmästä. Noin kolmanneksella henkilöistä on oikeushenkilökytkös yhtiöihin. Yhdistyskytköksiä on noin viidenneksellä henkilöistä. Kolmasosa yhdistyskytköksistä liittyy uskonnollinen ideologia. Henkilöistä suurin osa yhdistyksissä on johtavassa asemassa.

## 5 Tutkimuksen riskianalyysi

Tässä pääluvussa esitellään tutkimuksen analyysin pohjalta tehdyt havainnot sekä työkalu riskianalyysin tekoa varten. Riskianalyysi on tuotettu teorian, asiantuntijahaastattelujen, RAP:n selvityksen ja FATFin maaraportin pohjalta. Riskianalyysi perustuu teoreettisessa viitekehyksessä esitettyihin riskienhallinnan periaatteisiin. Riskianalyysissa ei hyödynnetä suoraan mitään tiettyä standardia, sillä mikään turvallisuusalan riskienhallinnan standardi ei ole aiheeseen suoraan soveltuva.

### 5.1 Riskitason määritelmät

Alla olevassa taulukossa on määritelty kolme tutkimuksessa käytettyä riskitasoa.

Taulukko 6: Riskitason määritelmä teemat 1 ja 2.

RISKITASO	Todennäköisyyden määritelmä	
MAHDOLLINEN	X esiintyy teoriassa, mutta huolta <b>EI</b> esiinny <b>RAP:n selvityksessä, haastatteluissa tai</b> FATFin raportissa	$X + 1 = M$
TODENNÄKÖINEN	X esiintyy teoriassa <b>JA</b> RAP:n selvityksessä <b>TAI</b> FATFin raportissa <b>TAI</b> haastattelussa.	$X + 1 + 1 = KE$
LÄHES VARMA	X esiintyy teoriassa <b>JA</b> RAP:n selvityksessä <b>JA</b> FATFin raportissa tai haastatteluissa	$X + 1 + 1 + 1 = KO$

Tutkimuksen riskianalyysityökalu koostuu kolmesta riskitasosta: Mahdollinen, todennäköinen ja lähes varma. X kuvaa tunnistettua riskiä. Mahdollinen riskitaso on kyseessä silloin, kun X esiintyy teoreettisella tasolla, mutta ei nosta huolta RAP:n selvityksessä, haastattelussa tai FATFin maaraportissa. Todennäköinen riski muodostuu, kun X esiintyy teoriassa sekä RAP:n selvityksessä, haastatteluissa tai FATFin maaraportissa. Lähes varma riski on olemassa, kun X esiintyy teoriassa sekä RAP:n selvityksessä ja lisäksi vielä joko FATFin maaraportissa tai haastatteluissa.

Riskianalyysi muodostuu kolmesta (3) teemasta. Ensimmäinen teema (taulukot 1A-1C) koskee varojen siirtovälineisiin (käteinen, tilisiirto, rahanvälityspalvelu ja hawalat) liittyvää riskiä.

Toinen teema (taulukot 13 ja 14 ) käsittelee varojen keräys- ja kierrätystapaan liittyvää riskiä. Tähän teemaan liittyvät voittoa tavoittelemattomat yhdistykset, varainkeruu ja rahapeli-toiminta. Kolmas teema (taulukko 17) käsittelee lainsäädäntöön ja viranomaistoimintaan liittyvää riskiä. Ensimmäisen ja toisen teeman riskitaso määräytyy yllä olevan riskitasomääritelmän mukaan. Kolmas teema, joka käsittelee lainsäädäntöön ja viranomaistoimintaan liittyvää riskiä, määräytyy alla kuvatulla tavalla.

Taulukko 7: Riskitason määritelmä teema 3

Riskitaso	Määritelmä
MAHDOLLINEN	X + haastattelut
TODENNÄKÖINEN	X + FATF tai X+ FATF + haastattelut
LÄHES VARMA	X + FATF + haastattelut + teoria

Tässä tutkimuksessa FATFin maaraportilla katsottiin olevan enemmän painoarvoa, kuin esimerkiksi haastatteluilla. FATFin maaraportti on ulkopuolisen ja luotettavan toimijan tekemä, ajantasainen riskiarvio Suomen terrorismin rahoittamisen tilanteesta. Tästä syystä jo pelkästään FATFin maaraportissa esiintyneet seikat luokiteltiin kolmannen teeman osalta vähintään keskitason riskin omaaviksi. Korkea riski muodostui, jos riski esiintyi FATFin maaraportin lisäksi myös haastatteluissa ja teoriassa.

Taulukko 8: Asiantuntijahaastattelujen yhteenveto (Christensen, Haapala & Vasara 2019)

Haastattelukysymykset	Haastateltava 1, JC KRP	Haastateltava 2, TH KRP	Haastateltava 3, PV FIVA
1. Onko mahdollista, että Suomesta rahoitetaan terrorismia? Jos "KYLLÄ", miten? Jos "EI"? miksi ei?	+	+	+
2. Onko Suomi otollista maaperää terrorismin rahoitukselle? Miksi? Miksi ei ?	-	-	+
3. Mitkä maat ovat mielestäsi terrorismin rahoituksen suhteen riskimaita Suomelle? Miksi?	Turkki, Somalia, Tansania, Kenia, Nigeria, Irak, Mali, Filippiinit, Indonesia ja Pakistan	Syyria, Somalia, Irak, Afganistan, Pohjois-Turkki em. maiden kurdialueet, Euroopan albaaniyhteisöt	Irak , Syyria, Somalia (al shabaab), Nigeria (Boko Haram)
4. Onko terrorismin rahoituksen torjumiseen panostettu mielestäsi tarpeeksi kansallisella tasolla? Miksi? Miksi ei?	+	+	-
5. Mistä mielestäsi johtuu se, ettei Suomessa ole yhtäkään terrorismin rahoituksen tuomiota?	<p>* Suomessa on esiintynyt verrattain vähän terrorismin rahoittamista</p> <p>* Vaatii syyttäjän kanssa lisää keskustelua</p>	<p>* Suomessa esiintyy vähän terrorismin rahoittamista</p> <p>* Lainsäädäntö: Näytön hankkimisen vaikeus. Muiden Euroopan maiden lainsäädäntö löyhempää näytön hankkimisen suhteen.</p>	<p>* Lainsäädäntö: Näytön hankkimisen vaikeus</p> <p>* Osalla syyttäjillä tiukka linja aloittaa esitutkinta</p> <p>* Kansainvälisten kumppaneiden ja tiedustelutiedon käyttäminen esitutkinnassa ei ole käytännössä mahdollista</p>

Tässä kohtaa tutkimusta halutaan tuoda asiantuntijahaastattelujen kysymykset sekä vastaukset tiivistettynä esille. Taulukossa merkintä "+" tarkoittaa "KYLLÄ" ja merkintä "-" tarkoittaa "EI". Asiantuntijahaastattelujen vastauksiin viitataan tarkemmin tutkimuskysymyksiä tarkasteltaessa sekä riskianalyysissä.

Toinen alaluku (5.2) vastaa ensimmäiseen tutkimuskysymykseen käsittelemällä terrorismin rahoittamisen ominaispiirteitä Suomessa. Tämä alaluku käsittelee varojen siirtoon käytettyjä välineitä, varojen keräys- ja kierrätystapoja, kansainvälisiä yhteyksiä, motiivia, ideologiaa, vierastaistelijoita ja rahanvälitystapoja Suomessa. Kolmas alaluku (5.3) vastaa toiseen tutkimuskysymykseen esittelemällä riskit, joita terrorismin rahoittamiseen liittyy viranomaistoinnan näkökulmasta. Tässä alaluvussa keskitytään viranomaisten nykyiseen toimintaan, lainsäädäntöön, FATFin raporttiin sekä haastateltavien vastauksiin tilanteesta.

## 5.2 Terrorismin rahoittamisen ominaispiirteitä Suomessa

Kaikki haastateltavat asiantuntijat olivat yhtä mieltä siitä, että terrorismin rahoitusta tapahtuu erittäin todennäköisesti myös Suomessa. Tästä huolimatta, asiantuntijoiden näkemykset muiden tutkimuskysymysten osalta erosivat toisistaan huomattavasti. Tässä luvussa käsitellään vierastaistelijailmiötä ja kohdehenkilöitä, jonka jälkeen keskitytään varojen siirtovälineisiin, varojen keräys- ja kierrätystapoihin sekä niihin liittyviin riskeihin.

### 5.2.1 Vierastaistelijat ja kohdehenkilöt

Euroopasta on lähtenyt ennennäkemätön joukko vierastaistelijoina Syyriaan ja Irakiin osallistua ISIL:n toimintaan. On arvioitu, että vuoteen 2018 mennessä noin 5000 EU:n kansalaista on osallistunut ISIL:n ja Jabhat Al-Nusran toimintaan Syyrian sisällissodan puhjettua (Normark & Ranstorp 2015, 22-24).

Vierastaistelijoiden siirtymistä Euroopasta Turkin kautta Syyriaan ja Irakiin rahoitetaan monin eri tavoin”. Rahoitusmekanismit vaihtelevat yksilön rahallisen tilanteen mukaan. Rekrytoivat miehet ovat yleensä 26-vuotiaita. Naiset ovat yleensä nuorempia, noin 17-21 -vuotiaita (Normark & Ranstorp 2015, 22-24). Keskusrikospoliisin Rahanpesun selvittelykeskuksen selvityksessä todettiin myös, että tyypillisin henkilö terrorismin rahoittamiselle on 20-59 -vuotias mies (RAP selvitys).

Jo ennen vierastaistelijoiden siirtymistä kohdealueelle, voidaan tunnistaa useita lähtöä ennakoivia indikaattoreita. Vierastaistelijat saattavat yhtäkkiä myydä omaisuutensa ja irtisanoutua työstään, jos heillä sellainen on. On myös yleistä, että he tekevät epätavallisen suuren käteisnoston. Viimeistään tässä kohtaa, tulisi viranomaisten ja pankkien huolen herätä. Yritys toiminnassa on havaittu, että tilitapahtumissa on poikkeuksellisen suuria tuloja lyhyellä aikavälillä. Usein luottorajaa nostetaan ja tehdään kännykkään liittyviä hankintoja. Laskuja ei koskaan makseta (Normark & Ranstorp 2015, 22-24).

Turkki on avainasemassa varainsiirroissa Syyriaan terroristisiin tarkoituksiin, etenkin kaupungit, jotka sijaitsevat Turkin ja Syyrian rajalla. Avointen tiedustelutietojen mukaan käteinen nostetaan automaattista Turkin ja Syyrian rajalla vierastaistelijoiden toimesta (Normark & Ranstorp 2015, 27). RAP:n selvityksessä nostettiin myös esiin tilastoja siitä, että varainsiirtoa tapahtuu poikkeuksellisen paljon Turkkiin, nimenomaan lähelle Syyrian ja Irakin rajaa.

Suojelupoliisin tietojen mukaan Suomesta on lähtenyt konfliktialueelle reilu 80 henkilöä (Kansallisen turvallisuuden katsaus 2018). Tämä itsessään kertoo jo sen, että Suomessa on ryhmitymiä tai ainakin henkilöitä, jotka ovat ideologisesti kiinnostuneita radikaali-islamistista sekä heillä on jonkinlainen motiivi lähteä taistelemaan ideologiansa puolesta. 80 henkilöä saattaa kuulostaa vähäiseltä verrattuna esimerkiksi muihin Euroopan maihin. Tämä luku on kuitenkin Suojelupoliisin arvio tilanteesta. Suhteutettuna Suomen väkilukuun on 80 henkilöä kuitenkin suhteellisen iso määrä.

Vuonna 2018 julkaistun kansallisen turvallisuuskatsauksen mukaan kohdehenkilöiden määrä on 370 henkilöä. Suojelupoliisin neliportaisella asteikolla Suomen terrorismin uhka tällä hetkellä on asteikolla kaksi (2) eli kohonnut. Suurimman uhan muodostaa yksittäiset henkilöt ja pienryhmät, jotka ovat saaneet motivaationsa radikaali-islamistisesta propagandasta. Suojelupoliisi kertoo myös, että verkostojen tavoitteena on värvätä ja radikalisoita lisää kannattajia ja

näin ollen myös mahdollisesti pyrkivät operatiiviseen toimintaan (Kansallisen turvallisuuden katsaus 2018).

Keskusrikospoliisin Christensenin mukaan terrorismin rahoittamista tapahtuu siitä syystä, että Suomessa on ja Suomeen on tullut ihmisiä, jotka jakavat terrorististen järjestöjen ideologiaa ja he ovat toimineet tai toimivat edelleen niiden organisoimissa ja koordinoimissa ryhmissä. Christensen jatkaa, että terroristisen ryhmän ideologian ihannoitiin ja halu tukea lisäävät myös näiden henkilöiden riskiä osallistua terrorismin rahoitukseen. Taustalla saattaa olla myös patrioottisia näkemyksiä ja kokemus tiettyjen valtioiden valloittajamaisesta toiminnasta omassa lähtömaassa. Tämän lisäksi isot somalien, irakilaiden ym. diasporat vaikuttavat, sillä muualle, Suomeenkin, muuttaneet pitävät lähtömaahan jääneisiin läheisiinsä yhteyttä ja lähettävät näille myös konfliktialueelle oleville ja toimiville jatkuvasti rahallista tukea. Christensen kertoo, että Suomeen voi olla vaikeaa integroitua maahanmuuttajana tai turvapaikanhakijana, joka saattaa osaltaan lisätä riskiä rahoituksen ryhtymiseen (Christensen 2019).

Haapala tuo myös esille sen, että Suomi on vaikea maa kotoutua, kulttuurillisista ja kielellisistä näkemyksien johdosta. Oleskelulupien ja turvapaikkapäätösten saamisessa kestää pitkään, joten odottelu-aika altistaa huonoille teille lähtemiseen ja jopa radikalisoitumiseen. Uudet maahan tulijat luonnollisesti hakeutuvat kansaryhmänsä pariin, joissa saatetaan omaksua huonoja piirteitä myös terrorismin rahoitukseen liittyen. Yksi syy rahoittaa voi olla myös terrorististen ryhmien ideologioiden jakaminen ja näistä syistä halu tukea toimintaa (Haapala 2019).

Suomessa ollaan siis ainakin viranomaisten keskuudessa herätty realiteetti nyky maailmaan ja ymmärretty että Suomessakin on radikaali-islamin ideologiaa ihannoivia henkilöitä, joiden motiivina on toteuttaa ideologiaansa terroristisin tavoin.

Ruotsin tutkimuksen mukaan vierastaistelijat ovat siellä nostaneet lainaa pankeilta, sillä tarkoituksella, että niitä ei tulla maksamaan koskaan takaisin. Ruotsissa on useita tapauksia missä vierastaistelijat ovat ottaneet vakuudettomia pankkilainoja ja nopeita lainoja esimerkiksi tekstiviestillä (Normark & Ranstorp 2015, 22 - 24).

Matkustaminen on usein järjestettyä ja vierastaistelijat saapuvat ennalta päätettyihin kohteisiin missä he ottavat varat rahansiirto palveluiden tarjoajilta heidän oman maan pankkitilien kautta tai käteisenä. Jotkut varat saadaan matkustamalla vierastaistelijoiden reittiä pitkin ISIL:n (Normark & Ranstorp 2015, 22 - 24). On siis erittäin todennäköistä, että Suomessa käytetään samanlaisia keinoja mitä Ruotsissa on jo tunnustettu vierastaistelijoiden keskuudessa - Suomi kuitenkin naapurimaana on varmasti yhtä kiinnostava vierastaistelijaille niin kuin Ruotsikin.

### 5.2.2 Rahanvälitystavat (Varojen siirtoon käytetyt välineet)

Tässä tutkimuksessa on todettu, että terroristit käyttävät niin teoreettisesti kuin käytännössä useita eri toimintatapoja siirtääkseen varoja. Tällaisia ovat käteiskuljetukset, ei-rekisteröityneet rahansiirtopalvelut (esim. hawala), erilaiset rahanvälitys yritykset, viralliset pankit, väärät tilisiirrot.

Terroristijärjestöt pyrkivät kaikella toiminnallaan siihen, että eivät jättäisi todistusaineistoa lainvalvontaviranomaisten käytettäväksi. Rikollisen toiminnan kautta saatu raha on yleensä piilossa tai harmaata taloutta, jota viranomaisten on vaikea seurata. (Giraldo & Trikunas 2007, 40-41).

Swedish Defence University on tehnyt joulukuussa 2015 raportin ”Understanding Terrorist Finance- Modus Operandi and National CTF-Regimes” (Normark & Ranstorp, 2015). Tutkimus on tehty Ruotsin Finanssivalvonnan (Swedish Financial Supervisory Authority, FI) pyynnöstä.

Tutkimuksen tarkoituksena on ollut saada parempi käsitys terrorismin rahoittamisesta kahdesta eri näkökulmasta; 1) saada parempi ymmärrys siitä, miten varoja tuotetaan ja siirretään terroristisiin tarkoituksiin ja 2) tuottaa näkökulma terrorismin torjuntajärjestelmän vastatoimiin (Normark & Ranstorp, 2015).

Terrorismin rahoitustapahtumien havaitseminen on keskeinen terrorismin torjunta keino. Verkostojen ja tilisiirtojen analysointi saattaa tuoda esiin jopa koko terroristiverkoston. Terroristien rahoitustapahtumien havaitseminen on erittäin vaikeaa. Rahavirtoja on valtava määrä, legitimizeetti yrityksistä laittomaan toimintaan. Terroristi varoja siirretään tilisiirroin, käteiskuljetuksin ja säänneltyjen ja ei-säänneltyjen rahanlähetys palvelujen kautta (Normark & Ranstorp 2015, 5).

Carroll & Windle (2018) toteavat, että terroristijärjestöt suosivat mieluummin tänä päivänä vielä perinteisiä (käteinen, tilisiirto ym.) keinoja siirtää rahaa (Carroll & Windle 2018, 291).

Käteiskuljettajat tuottavat olennaisia palveluita terroristijärjestöille esimerkiksi ISIL:lle Syyriaan ja Irakiin. Käteiskuljettajien toiminta kantaa Turkin rajojen yli, missä varat jakautuu eri verkostoille, jotta voidaan ostaa esimerkiksi varusteita. Käteiskuljettajien toimintatapa toimii molemmin puolin. Eurooppalaiset vierastaistelijat ja tukiverkosto salakuljettavat käteistä ISIL:n ja heidän taistelijoilleen. Tällainen esimerkki oli Amal El Wahabi. Brittiläinen kahden lapsen äiti pidätettiin ja hän sai tuomion UK:ssa yrittäessään järjestää salakuljetusta 20 000 USD arvosta hänen miehelleen Syyriaan (Normark & Ranstorp 2015, 23).

KRP:n Rahanpesun Selvittelykeskuksen päällikön Jaakko Christensenin mielestä terrorismia rahoitetaan pienimuotoisten rahoituksien kautta. Pienimuotoinen rahoitus voi olla esimerkiksi varusteiden hankintaa tai matkustamisen sponsorointia. Käteistä käytetään jonkin verran



mutta sen käyttöön sisältyy Christensenin mielestä riskejä. Christensen toteaa, että auto-maattinostoista jää ”jälki”. Tämän lisäksi on riski tulla ryöstetyksi tai muutoin tulla paljastetuksi käteisen runsaan käytön ja hallussapidon takia. Toisaalta käteinen on varojen siirron kohdemaassa toimiva ja yleinen maksuväline (Christensen 2019).

KRP:n rikosylikomisario Haapalan mukaan Suomessa on kansaryhmiä, joilla on suoria yhteyksiä maihin, joissa toimii tunnustettu terroristi ryhmä. Tällaisia maita on Euroopassa, Pohjois-Afrikassa ja Afganistanin suunnalla. Näiden kansaryhmien parissa on yhteisöjä, joiden sisällä kerätään rahaa laillisin ja laittomin (kuten talousrikokset) lähtömaahan lähetettäväksi. Varojen lähettäminen Haapalan mukaan tapahtuu hawaloiden tai kuriirien avulla. Haapalan mukaan varojen kuljettamisen (matkustaminen, lentolipun hankkiminen) vaiheessa voidaan osallistua terrorismin rahoitukseen, ei välttämättä suoraan, mutta välillisesti (Haapala 2019).

Christensenin mukaan Somaliassa on toimiva viestintäteknologian infrastruktuuri, joka mahdollistaa mobiilisovelluksen kautta varojen siirron. Christensen arvelee tilisiirtojen kautta siirrettävän hyvin vähän, sillä pankkisektorin valvonnan vuoksi kiinnijäämisriski on suuri (Christensen 2019).

Rahanvälityspalvelut näyttäytyvät KRP:n tilastoissa myös suhteellisen korkealla (RAP selvitys 2019). Rahanvälityspalveluita on todistetusti hyödynnetty rahanpesussa ja terrorismin rahoituksessa. Kuten rahanpesussa, terroristit käyttävät sekvensointia. Eli he jakavat ison summan useaan eri summaan tai peräkkäisen liiketoimen alle, jotta ilmoittamisen velvollisuuden kynys ei ylitä. Rahanvälityspalveluita käytetään todella laajasti Turkissa, jotta pystytään siirtämään vierastaistelijoiden varoja Euroopasta niiden vastaanottajille Turkin ja Syyrian rajalle (Normark & Ranstorp 2015, 22- 24).

KRP:n tilastoissa kulutusluottojen havaittiin usein liittyvän varojen siirtelyyn henkilöltä toiselle tai oikeushenkilölle sekä ulkomaille lähtemiseen. Niin ikään myös vakuutukset olivat usein korvaussummiltaan huomattavia henki- tai sairaskorvauksia, jotka olivat yhteydessä ulkomaille lähtemiseen (RAP selvitys 2019). Ruotsin tekemässä tutkimuksessa tuotiin myös esille, että opintolainat ja lainat ylipäättään ovat todistetusti olleet Ruotsissa osana terrorismin rahoittamista. Esimerkkinä Ruotsin Taimour Abdelwahab al-Abdalyn, itsemurhapommituksessa Tukholmassa vuonna 2010 (Normark & Ranstorp, 2015).

Keskusrikospoliisin RAP:n päällikön Jaakko Christensenin mukaan Suomessa terrorismin rahoittamisen varojen alkuperä mitä todennäköisimmin muodostuu yksityishenkilöiden omasta varallisuudesta, eri juurikaan yritysten, kiinnijäämisriskin vuoksi. Lailliset työskentelystä saatavat palkkatulot, sosiaalituot sekä laittomin keinoin saatavat tulot esim. nettipetokset ja veropetokset ovat terrorismin rahoittamisen mahdollisia rahanlähteitä (Christensen 2019).

### 5.2.3 Hawala-toiminnan haasteet

Hawala verkostoja käytetään terroristien keskuudessa siitä syystä, että sen käytöstä ei jää mitään merkintää ”paperille” (The Cipher Brief, 2018).

RAP:n selvityksen perusteella hawaloiden kautta kulkevat varat eivät nousseet kovin korkeaksi (RAP selvitys 2019). Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö Suomesta käytettäisi hawalaa vaan ennemminkin on kyse viranomaisten järjestelmän puutoksesta sekä itse hawala- verkoston ja järjestelmän kontrollin vaikeudesta.

Kaikki asiantuntijat nostivat haastattelussa hawala-verkoston kontrollin vaikeuden ja totesivat, että hawalan riskisyys on korkea terrorismin rahoittamiselle. Pekka Vasara (FIVA) kertoo, että riskisyyden muodostaa se, kun hawaloiden kautta kulkevien varojen lähettäjän ja vastaanottajan henkilöllisyyttä ei pystytä varmistamaan. Näin ollen, ei tiedetä minne varat todellisuudessa menevät. Tämän lisäksi hawalat eivät tee rahanpesuilmoituksia, mikä on merkilepantava puute ottaen huomioon heidän toiminta-alueensa. Pankit ovat joutuneet irtisanomaan epäilyttäviä hawala-asiakkuuksia, jolloin hawalat ovat siirtyneet käteiseen rahaan. Tämä tarkoittaa sitä, että kun toiminta siirtyy hawalaan, viranomaisilla ja pankeilla on haastavaa saada tietoa näiden henkilöiden transaktioliikenteestä (Vasara 2019).

Merkittävimpana riskinä ja ongelmana Vasara (2019) tuo esiin rekisteröimättömät hawalat, jotka siis ovat etnisiä kaupankäynti liikkeitä. Nämä toimivat samalla hawaloina mutta eivät myönnä viranomaisille tai Finanssivalvonnalle harjoittavansa tällaista toimintaa. Vasaran mukaan vuonna 2019 alussa, osa hawaloista, ei kyennyt täyttämään rekisteröitymisen vaatimuksia (mm. arvioimaan omaa riskisyyttään). Toisin sanoen nämä hawalat eivät hakeneet uudeleen rekisteröitymistä (Vasara 2019).

Finanssivalvontakeskus ei kykene tällä hetkellä oman lainsäädännöllisen toimivaltansa nojalla tekemään tarkastuksia rekisteröimättömiin tai epäiltyihin hawaloihin. Lisäksi se on rikoksena, niin vähäinen (sakkorangaistus). Vasara pitää epätodennäköisenä, sitä että poliisi kohdistaisi toimintaansa tähän (Vasara 2019).

Christensen kertoo, että lähetyksen kohdemaissa esim. Somaliassa ei välttämättä ole toimivaa ja riittävän luotettavaa pankki-infrastruktuuria ja sen vuoksi hawaloita käytetään (Christensen 2019).

Ruotsin tutkimuksessa todettiin sama ongelma eli rahasiirrot tulevat vajoamaan maan alle, mikäli pankit irtisanoivat asiakkuuksia. Samaan aikaan on tärkeä myös pankin huomata, että he eivät voi mennä takuuseen siitä, että varat eivät esimerkiksi menisi terroristijärjestölle joltain muuta kautta (Normark & Ranstorp 2015, 6-8). FATF maatarkastuksessa todetaan myös sama haaste - Suomessa ei olla kohdistettu tarpeeksi valvontaa hawaloihin tai ylipäätään terrorismin rahoittamisen valvontatoimiin (FATF maaraportti, 14).

#### 5.2.4 Voittoa tavoittelemattomat yhdistykset ja hyväntekeväisyysjärjestöt

Monet terroristiryhmät nojautuvat väestön tukeen ja näin ollen monille Islamisti-ryhmille on tavanomaista vastaanottaa rahaa hyväntekeväisyyden muodossa. Hyväntekeväisyys lahjoitukset muodostavat suuren osan islamilaisten ryhmien tuloista (Bauer, 2018). Hyväntekeväisyyden kautta hankitut varat ovat myös helppo ja laillista toteuttaa. Terroristiryhmien ei tarvitse omistaa paljon resursseja, he voivat siis ”istua taka-alalla” ja odottaa että rahaa virtaa kansalta. Freeman rinnastaa tätä samaan toimintatapaan kuin valtion tuen kautta saatu raha (Freeman 2011, 470)

Vaikka rahan saaminen lahjoitusten ja hyväntekeväisyyden kautta on edullista, niin on siinäkin useita epäedullisia puolia terroristiryhmän kannalta, nimittäin kontrollin menettäminen. Se voi aiheuttaa samanlaisia epäedullisia näkökulmia kuten valtion tuen kautta on myös todettu. Kansan tuen kautta saatu tuki voi myös aiheuttaa kilpailullisen toimintaympäristön, missä uudet ryhmät voivat käyttää hyväkseen tätä sympatiaa ja tukea uudestaan ja uudestaan. Hyväntekeväisyysraha on myös erittäin riippuvainen yleisestä talouden tilanteesta. Mikäli ihmiset kamppailevat omien tarpeiden täyttämistä, he eivät todennäköisesti tule lahjoittamaan rahaa hyväntekeväisyyteen (Freeman 2011, 471).

RAP:n selvityksen perusteella voidaan todeta, että Suomessa voittoa tavoittelemattomat yhdistykset ovat alttiita väärin- ja hyväksikäytölle terrorismin rahoittamisen kannalta (RAP selvitys 2019).

Rami Adham:n oikeustapauksessa esitutkinnassa saatiin selville, että hän on kuljettanut käteistä rahaa Turkkiin, jotka laitettiin Adhamin tilille. Tämä luonnollisesti herättää mielenkiintoa, kun rahaa on siirretty käteisellä maasta toiseen ja nimenomaan Turkkiin, joka toimii tiedetysti kautta kulku maana vierastaistelijoilta sekä konfliktialueelle matkustaville. Tämän lisäksi Adham on käynyt konfliktia maassa Syyriassa. Asia jää spekulointi asteelle siinä mielessä, että miksei varoja olla siirretty suoraan tilisiirrolle toiselle, josta jäisi tilisiirto tapahtuma näkyviin, kun kerran on ollut tarkoituksen mukainen avun tarjoaminen konfliktialueella.

Christensenin mukaan Suomen kannalta riskimaita ovat kaikki konfliktimaat ja erityisesti Irak, Syyria, Somalia ja Nigeria. Syy tähän on se, että Suomessa on näiltä alueilta saapuneita henkilöitä, jotka jakavat näissä maissa toimivien terroristiryhmien ideologiaa ja haluavat tukea näitä ryhmiä (Christensen 2019).

Haapalan mukaan riskimaita ovat myös kaikki konfliktialueet ja erityisesti Syyria, Somalia, Irak, Afganistan, Pohjois-Turkki sekä kurdialueet ja Euroopan albaaniryhmittöiset. Riskimaita Haapala luokitteli edellisillä perusteella, että kyseessä olevissa maissa on yleisesti matala

elintaso. Tämän lisäksi Suomessa asuu näistä maista henkilöitä, joilla on lähtömaihinsa edelleen suhteita ja verkostoja. Riskimaista saapuneet henkilöt haluavat edelleen auttaa ja antaa rahallista tukea kotimaansa läheisille (Haapala 2019).

Vajaa 70 prosenttia RAP:n tapauksista sisälsi transaktioita ulkomaille, joka siis tarkoittaa varallisuusliikennettä Suomesta ulkomaille tai ulkomailta Suomeen. Lähes 20 prosenttia tapauksista sisälsi itse tilin käyttöä ulkomailla. Tilinkäyttö ulkomailla tarkoitti, käteisen nostamista tai pankkikortin käyttämistä ulkomailla. Samassa tapauksessa saattoi esiintyä sekä tilisiirtoja että tilinkäyttöä ulkomaille (RAP Selvitys 2019).

Turkki on nähty toimivan, niin julkisesti kuin viranomaisten näkökulmasta, pääasiallisena kauttakulkumaana Syyriaan ja Irakiin konfliktin aikana (RAP selvitys 2019). Kuten aiemmin myös todettu Ruotsin tutkimuksessa Turkki on toiminut kauttakulkumaana vierastaistelijaille.

Eurooppalaiset vierastaistelijat ovat matkustaneet nimenomaan Turkin ja Venäjän kautta terroristijärjestöjen riveihin. Somalia otettiin tarkasteluun kolmesta syystä: 1. Al-Shabaab pitää laajoja osia Somaliasta hallinnassaan, joka koostuu pääosin somaleista, 2. Suomessa on huomattava somalivähemmistö ja tiedetään mm Suojelupoliisin julkaisujen perusteella sekä oikeudessa esiintyneessä tapauksessa, että Suomessa olevilla Somaleilla on yhteyksiä al-Shabaabiin (YLE 2016). 3. Suomessa toimivat hawalat ovat pääosin somaleidein ylläpitämiä, joista välitetään varoja Suomesta mm. Somaliaan (Keskusrikospoliisi 2019).

### 5.3 Terrorismin rahoittamisen riskin piirteitä viranomaistoiminnan näkökulmasta

Terroristit sopeutuvat. Terroristiryhmät ovat osoittautuneet taitaviksi etsimään uusia ja luovia tapoja rahoittaa järjestöään ja näin ollen on mahdollista, että on olemassa muita rahoitusluokkia, joita ei vielä tunneta tällä hetkellä (Freeman 2011, 472).

Freemanin mukaan terrorismin rahoituksenlähteitä ei ole helppo tunnistaa. Tyypillisesti valtiot ovat kyenneet kohtuullisen hyvin torjumaan rahan liikkumista rahanpesun vastaisilla toiminnoilla, taloudellisella valvonnalla ja sen sääntelyllä. Viranomaiset ovat kuitenkin edelleen kykenemättömiä seuraamaan rahoituksen lähdettä (Freeman 2011, 472).

Terrorismin rahoittamisen prosessin on nähty myös olevan tehotonta, joka on johtanut jopa operaatioiden epäonnistumiseen. Tämä on johtunut joko suoraan tai epäsuorasti siitä, että ei olla saatu kerättyä rahaa rikollisuuden kautta (Giraldo & Trikunas 2007, 17).

Freeman jatkaa, että vaikka lähes kaikki suositukset edellyttävät tehokkaampaa resurssien kohdentamista, niin resurssit ovat aina kuitenkin viranomaisilla niukat (Freeman 2011, 471-473).

### 5.3.1 Suomea koskeva FATF maaraportin palaute

FATF tekemä Suomea koskeva maa-arvio julkaistiin huhtikuussa 2019. FATF maa-arvio koostuu teknillisestä osiosta ”technical” ja tehokkuus osiosta ”effectiveness”. Tekninen osio tarkoittaa Suomea koskevaa lainsäädännön kautta osoitettua velvoitetta ja tehokkuus osiossa taas mitataan Suomen viranomaisten toiminnan laatua lainsäädännön näkökulmasta, eli miten hyvin Suomen viranomaiset ovat noudattaneet lain säätämää velvoitetta terrorismin rahoituksen torjunnan suhteen.

FATF raportin teknisen osion arviointi luokitus on jaettu neljään luokkaan; Yhteensopiva (C), Suurelta osin yhteensopiva (LC), Osittain yhteensopiva (PC) sekä Ei-yhteensopiva (NC). Tehokkuus osio on myös jaoteltu neljään eri luokkaan; korkea (HE), runsas (SE), keskinkertainen (ME), alhainen (LE). Tekninen osio pitää sisällään neljäkymmentä (40) suositusta/ kohtaa. Tehokkuus osiossa on kymmenen (10) eri kohtaa (FATF 2019, 14)

FATF raportissa käydään läpi jokainen kohta ja näihin liittyen on annettu Suomelle suosituksia siitä, miten Suomen viranomaisten toimenpiteitä tulisi vahvistaa jokaisella osa-alueella. Näistä neljästäkymmenestä kohdasta kolmetoista (13) käsittelee varsinaisesti terrorismin rahoitusta ja sen torjuntaa.

Seuraavassa kappaleessa tullaan käymään läpi tarkemmin FATF:n raportin huomautuksia Suomen viranomaisten terrorismin rahoittamisen torjunnan tilanteesta. Alla esitettyinä taulukko FATF maaraportin kohdista, riskiarviosta sekä huomautuksista (FATF 2019, 14).

Taulukko 9: FATF maaraportin analyysi terrorismin rahoittamisessa Suomen osalta (FATF 2019)

FATF kohdat	Aihealue	FATF riskiarvio	FATF suositus
1. kohta	Riskien arviointi ja riskipisteisen lähestymistavan soveltaminen	Suurelta osin yhteensopiva	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kaikki Suomen terrorismin rahoittamisen torjuntaviranomaisista, eivät ole tunnistanee ja arvioineet heidän terrorismin rahoittamisen riskiään.</li><li>• Kansallinen riskiarvio on vanhentunut. Tämä rajoittaa tällä hetkellä viranomaisten kykyä kohdistaa resursseja niihin oleellisiin riskeihin ja näin ollen he eivät kykene toteuttamaan tehokkaasti terrorismin rahoittamisen torjunnan toimenpiteitä.</li></ul>

FATF kohdat	Aihealue	FATF riskiarvio	FATF suositus
2. kohta	Kansallinen yhteistyö ja koordinointi	Osittain yhteensopiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terrorismin rahoittamisen torjunnan toimintasuunnitelmaa ei ole olemassa</li> <li>• Useiden viranomaisten täytyisi olla osallisena FATF Streering ryhmää pysyvämmin.</li> </ul>
5. kohta	Terrorismin rahoittaminen - rikos	Suurelta osin yhteensopiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terrorismin rahoittaminen - rikos vaatii edelleen tiukan näytön käytetyistä varoista nimenomaan terroristiseen tekkoon.</li> <li>• Terrorismin rahoittamisen rikoksen rangaistusasteikko ei ole täysin oikeasuhteinen, eikä näin ollen tarpeeksi varoittava</li> </ul>
6. kohta	Terrorismiin ja terrorismin rahoitukseen liittyvät kohdennetut taloudelliset seuraamukset	Suurelta osin yhteensopiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suomessa on vähäisiä puutteita. Tärkeimpänä puutteena on se, että Suomen on selvitettävä YK: n turvallisuusneuvoston päätöslauselman mukainen 1267/1989 ja 1988 täytäntöönpanon koskeva kansallinen mekanismi</li> </ul>
8. kohta	Voittoa tavoittelemattomat yhteisöt (NPOT)	Osittain yhteensopiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NPO:n toiminnan hyväksikäytön riskiä terrorismin rahoittamiseen on tunnistettu vain rajallisesti. Tällä on suoranainen vaikutus myös kokonaisvaltaiseen riskiperusteiseen riskiarvioinnin toteuttamiseen ja sen monitoroimiseen.</li> </ul>
14. kohta	Rahanvälitys tai arvokuljetus palvelut	Yhteensopiva	Ei kommentteja
16. kohta	Tilisiirrot	Osittain yhteensopiva	Ei kommentteja
20. kohta	Epäilyttävien tapahtumien raportointi	Osittain yhteensopiva	Ei kommentteja
29. kohta	Rahanpesun selvittelykeskus	Osittain yhteensopiva	Ei kommentteja
32. kohta	Käteiskuljettajat	Suurelta osin yhteensopiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Tulli viranomaisilla on vain rajallinen mahdollisuus pyytää ja saada tietoja tarkastuksien tuloksista</li> <li>•Käteisrahailmoituksen rikkominen ja siihen sovellettavat seuraamukset eivät ole täysin varoittavia. Ne perustuvat päivärahasakkoihin jotka siis rikokseen nähden ovat pieniä.</li> <li>•Ilmoitusjärjestelmä mahdol-</li> </ul>

FATF kohdat	Aihealue	FATF ris- kiarvio	FATF suositus
			listaa kansainvälisen yhteistyön ja avun, mutta siinä on rajoituksia.
36. kohta	Kansainväliset instrumentit	Suurelta osin yhteensopiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suomi on ratifioinut yleissopimukset, mutta joidenkin niiden määräysten täytäntöönpanossa on puutteita. Tiettyjä Wienin yleissopimuksen (3 artikla), Palermon yleissopimuksen (6 artikla), Merida-yleissopimuksen (23 artikla) ja Terrorismin rahoituksen yleissopimuksen (2 artikla) erityissäännöksiä ei ole pantu täysimääräisesti täytäntöön.</li> </ul>
37. kohta	Oikeusapupyynnöt	Suurelta osin yhteensopiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>Suomella ei ole kyennyt priorisoimaan oikeusapupyyntöjen käsittelyä tehokkaasti niin, että ne pystyttäisiin toteuttamaan tarpeeksi ajoissa.</li> <li>Lainvoimaisia rahanpesu rikos tuomioita on vain vähäinen määrä, ja näin ollen kaksoisrangaistavuus näkyy edelleen oikeusapupyyntöjen pienissä määrissä.</li> </ul>
40. kohta	Muut kansainvälisen yhteistyön muodot	Suurelta osin yhteensopiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>Finanssivalvonta, yhtenä rahoituksen valvojana, voi kieltäytyä tekemästä yhteistyötä erityisistä syistä, pitäen sisälleen sen, että jos pyyntö koskee henkilöä ja tapausta missä oikeudenkäynti tai hallinnollinen prosessi on vireillä Suomessa.</li> <li>Rahanpesun Selvittelykeskuksella ei ole laillista velvollisuutta antaa palautetta ulkomaisille kollegoille.</li> </ul>

Pääosin Suomen viranomaisten toiminta on saanut hyvää palautetta. FATF asteikolla suurin osa arvosteluista on ”suurelta osin yhteensopiva” lainsäädännön ja viranomaisten toiminnan näkökulmasta.

FATFin riskiarviossa nousee myös esille vahvasti se, että Suomessa ei olla tehty asianmukaista ja ajantasaista riskiarvioita terrorismin rahoittamisesta ja sen tilannekuvasta. FATF raportissa todetaan, että edellinen riskiarvio on vanhentunut, sillä se on vuodelta 2015. Koska riskiarvioita ei ole olemassa, niin myöskään ei olla tunnistettu mahdollisia terrorismin rahoittamisen riskejä. Tästä syystä myös viranomaiset eivät ole voineet tai osanneet kohdistaa resurssejaan terrorismin rahoittamisen torjumiseksi tarpeeksi tehokkaasti. Keskusrikospoliisi ja Suojelupoliisi ovat kyllä saaneet lisäresursseja oman toiminnan kehittämiseksi sekä tehostamiseksi (FATF 2019).

Toisaalta Christensen toteaa haastattelussa, että RAP:n ilmoitusmäärät ovat nousseet kuluvana vuonna suureksi ja näillä resursseilla, jotka KRP sai terrorismin rahoittamisen torjuntaan, on oikeastaan ainoastaan kyetty käsittelemään uusia ilmoituksia (Christensen 2019).

Suomella ei ole FATFin velvoittamaa terrorismin rahoittamisen torjuntasuunnitelmaa olemassa. FATF maaraportissa Suomi saa myös palautetta siitä, että Suomessa ei olla tarpeeksi ajan tasalla siitä, miten voittoa tavoittelemattomat järjestöt toimivat terrorismin rahoituksen torjumiseksi. Koska Suomen viranomaiset eivät ole kohdistaneet tarpeeksi valvontaa ja koulutusta voittoa tavoittelemattomien järjestöjen toimintaan, sillä on suora vaikutus kokonaisvaltaiseen riskiarvioon ja sen valvontaan (FATF 2019)

FIVA:n toimistopäällikkö Pekka Vasara totesi tähän asiaan liittyen, että voittoa tavoittelemattomat järjestöt ovat tietämättömiä siitä, miten terrorismin rahoittamista pystytään tunnistamaan. FIVA:n toimistopäällikkö Vasara on samaa mieltä FATFin raportin kanssa tässä asiassa (Vasara 2019).

Vasara toteaa haastattelussa, että ilmoitusvelvolliset ovat heikossa asemassa sillä heiltä puuttuu kyky tunnistaa terrorismin rahoitusta, ilman viranomaisten todellista tilanne näkemystä ja tukea. Vasara tarkentaa vastaustaan, että ilmoitusvelvollisilla on käytettävissä ainoastaan YK:n ja EU:n julkiset materiaalit riskimaista, pakotelistauksista ja FATFin indikaattorit, jotka keskittyivät FTF - ilmiöön (eivät ole siis ajantasaisia), joiden perusteella he arvioivat terrorismin rahoittamista omalta sektoriltaan (Vasara 2019)

Vasaran mukaan nämä YK:n ja EU:n listat eivät ole yksinään riittävät terrorismin rahoittamisen analysointiin, koska päivittyvät hitaasti ja edellyttävät esim. EU:ssa koko EU:n hyväksyntää (Vasara 2019).

FATFin mukaan Suomen terrorismin rahoittamisen ennalta estävät toimet ja taloudelliset seuraamukset ovat keskinkertaista tasoa. Suomessa on onnistuttu toteuttamaan toimenpiteitä terrorismin rahoitusta koskevien kohdennettujen taloudellisten seuraamusten täytäntöön panemiseksi. Toteuttaminen ei kuitenkaan ole ollut täysin viipymätöntä ja tehokasta. (FATF 2019, 82).



Kohdennettuja taloudellisia seuraamuksia on käytetty vain lieventämistoimenpiteinä, erityisesti vierastaistelijoiden osalta. Suomi on kyennyt onnistuneesti jäädyttämään terroristisia varoja mutta vain rajoitetusti. Tämän lisäksi Suomi ei ole vaatinut muita maita tekemään jäädyttämistoimia näiden Suomessa nimettyjen henkilöiden osalta (FATF 2019, 82).

Suomessa voittoa tavoittelemattomat järjestöt saavat valtiolta tukea. Voittoa tavoittelemattomat järjestöt ovat maailmalla tunnetusti aktiivisia konfliktialueella ja maahanmuuttaja-taustaisten voittoa tavoittelemattomiin järjestöihin liittyy terrorismin rahoittamista. (FATF 2019, 83).

Terrorismin rahoittamisen riskien tunnistaminen ei ole ajan tasalla Suomessa. Lainviranomaiset, kuten Rahanpesun Selvittelykeskus ja Suojelupoliisi ovat kyllä perillä tilanteesta mutta voittoa tavoittelemattomat järjestöt ja niiden toiminnasta vastaavat viranomaiset eivät ole. Suomessa ei ole annettu ohjeistusta eikä tehty tutkimusta. Tämän lisäksi Suomessa ei olla demonstroitu miten terrorismin rahoittamisen riski on otettu huomioon voittoa tavoittelemattomien järjestöjen tapauksissa (FATF 2019, 14 & 83).

Asiantuntijahaastateltavat olivat yhtä mieltä siitä, että Suomesta rahoitetaan terrorismia. Ristiriitaa ilmeni haastateltavien vastauksissa siinä, että pidettiinkö Suomea kuitenkin otollisena maaperänä terrorismin rahoittamiselle. Kaksi henkilöä kolmesta olivat sitä mieltä, että Suomi ei ole varsinaisesti otollinen maaperä terrorismin rahoittamiselle. Tätä perusteltiin sillä, että Suomen viranomaisten valvonta on kaikilla sektoreilla hyvä. FATF maaraportti on tässä asiassa täysin eri mieltä. FATF arvioi Suomen viranomaistoiminnan valvonnan heikkona (FATF 2019)

Haapala on sitä mieltä, että Suomi ei ole otollinen maaperä terrorismin rahoittamiselle. Haapala perusteli vastaustaan sillä, että rahansiirtoja ja erityisesti kansainvälisiä transaktioita valvotaan Suomessa tarkasti. Tosin Haapala kertoo myös, että Suomessa on kuitenkin olemassa laittomia rahansiirtokeinoja, joiden valvominen ei ole yhtä toimivaa. Suomen otollisuutta terrorismin rahoittamiselle saattaa lisätä se, että Suomeen on saapunut henkilöitä ja heidän muodostamia ryhmiä maista, joissa toimii tunnustettu terroristiryhmä (Haapala 2019).

Christensen on samaa mieltä Haapalan kanssa. Christensenin mielestä Suomi ei ole otollinen maaperä terrorismin rahoittamiselle sillä Suomessa on toimiva pankkijärjestelmä, toimiva viranomaisvalvonta ja vain vähän korruptiota. Christensen toteaa, että tästä syystä Suomea ei kannata edes käyttää terrorististen varojen kauttakulkumaana. Christensen nostaa kuitenkin esiin sen, että nämä seikat myös tekevät Suomesta luotettavan kansainvälisen pankkiyhteisön jäsenen ja näin varojen onnistunut sijoittaminen Suomen pankkijärjestelmän sekaan tekee niistä vähemmän epäilyttäviä (Christensen 2019).

Vasara on sitä mieltä, että Suomi on otollinen maaperä terrorismin rahoittamiselle. Vasara perustelee vastaustaan sillä, että Suomessa terrorismin rahoittamisen tuomioita ei vielä ole ja kaiken lisäksi tämän rikoksen rangaistavuus on hyvin alhainen, jos vertaa esimerkiksi muihin Euroopan maihin. Vasara toteaa myös, että viranomaisten (FIVA, SUPO, KRP ja RAP) välillä vallitsee tällä hetkellä koordinaation puute, joka heikentää kykyä ennalta ehkäistä, puuttua ja selvittää terrorismin rahoittamisen rikoksia. Viranomaisilla ei ole myöskään ylitason strategiaa, tai selkeää vastuutahoa (Vasara 2019).

Vasaran mukaan edellä mainitut tekijät ja puutteet tekevät Suomesta houkuttelevamman maan harjoittaa terrorismin rahoittamista, kun esimerkiksi verrataan Iso-Britanniaan tai Ruotsiin, joissa on joko tiukempi lainsäädäntö ja rangaistusasteikko. Tämän lisäksi muualla kuin Suomessa viranomaisilla on paremmat kyvyt ja resurssit puuttua ylipäätään terrorismin rahoittamiseen (Vasara 2019).

Haastatteluissa ilmeni kaikkien asiantuntijoiden kertomana se, että Suomessa näytön hankkiminen terrorismin rahoittamisen rikoksesta on nykylainsäädännön kannalta miltei mahdotonta. Toisaalta haastattelussa kysyttäessä syytä siihen miksi Suomessa ei ole terrorismin rahoittamisen tuomioita jälleen vaihteli henkilöiden vastauksissa.

Haapala on sitä mieltä, että ehkä ilmiötä ei kuitenkaan esiinny siinä laajuudessa kuin Suomessa oletetaan tai ei ainakaan voimakasta terrorismin rahoittamisen ilmenemistä. Haapala kertoo, että terrorismin rahoituksen ennaltaehkäisy on Suomessa toimivaa. (Haapala KRP) Christensen kertoo, että Suomessa on tähän asti esiintynyt verrattain vähän terrorismin rahoitusta, mutta Irakin ja Syyrian konfliktien ja niitä seuranneiden pakolaisaaltojen myötä se on lisääntynyt. (Christensen 2019)

Vasara on jälleen eri mieltä, Haapalan ja Christensenin kanssa. Vasara kertoo, että hänen mielestään viranomaisilta esitetään liian kovia vaatimuksia esitutkinnan aloittamisen ehdoiksi ja osittain syyttäjillä on hyvin tiukka linja tämän suhteen, joka osaltaan ehkäisee terrorismin rahoittamisen rikosepäilyjen tutkintaa. Vasara jatkaa, että Suomen lainsäädännön velvoittava näytön hankkimisen vaikeus on myös yksi ongelma. Viranomaisilla ei ole monessa tapauksessa sellaisia keinoja käytettävissä, minkä perusteella voidaan varmuudella päätellä varojen loppukohde. Vasaran mielestä tarvittaisiin objektiivinen terrorismin rahoituksen merkistö jonka perusteella voitaisiin aloittaa esitutkinta, ja näin ollen saataisiin mahdollisesti lainvoimaisia tuomioita tämän aikaisen esitutkinnan ja puuttumisen kautta. Vasara vielä lisää, että tiedustelupalvelujen vaihtaman tiedon käyttö todisteena on monesti rajoitettua, ja samaa tietoa on vaikea, ellei jopa mahdotonta saada oikeusapuna tai muuna todisteena käytettäväksi (Vasara 2019)

Christensen kertoo myös, että viranomaisten on vaikea huomata terrorismin rahoittamisen toimintaa sillä summat ovat usein pieniä ja hankala havaita. Varojen siirtelyssä käytetään palveluja, joiden tarjoajat eivät tee ilmoituksia kuten hawalat. Christensen on vahvasti sitä mieltä, että esitutkinta kuitenkin kaikissa näissä tapauksissa ollaan tehty hyvin. Christensen pohtiikin ääneen, että onko siis tuomioistuineläytöksessä tuomitsemiskynnys tutumpia rikoksia korkeampi oikeuskäytännön vielä hakiessa linjaa, kun kyse vakavasta rikoksesta, josta ei kuitenkaan ole aiempia tapauksia, joihin tukeutua tai verrata? Christensen lisää, että syyttäjän kanssa on keskusteltava lisää asiasta eli siitä että miksei tapauksia päästä viemään enemmän oikeuteen tai miksei siellä olleet ole menestyneet. (Christensen KRP)

Haapala myös toteaa, että Suomessa vallitsee rikoksen näytön saamisen ongelma. Aiemmat terrorismin rahoittamisen esitutkinnat ovat oikeudessa muuttuneet usein talousrikoksiksi. Ongelmana on nimenomaan näyttää varojen kohdentuvuus terrorismin rahoitukseen. Haapala toteaa, että lainsäädännössä on ollut aiemmin ja ehkä vieläkin ongelma tässä asiassa, sillä kun verrataan muihin Euroopan valtioiden lainsäädäntöön ja niiden käytäntöihin esimerkiksi suhtautumisessa näyttöön, niin vähäisempikin todiste riittää tuomioihin. (Haapala KRP)

FATFin raportti toteaa saman haasteen Suomen lainsäädännössä. FATFin raportin mukaan Suomessa terrorismin rahoittamisen rikos vaatii edelleen liian tiukan näytön käytetyistä varoista nimenomaan terroristiseen tekoon. Raportti kritisoi myös lainsäädännön rangaistusasteikkoa terrorismin rahoittamisen osalta. FATF raportissa todetaan, että terrorismin rahoittamisen rangaistavuus on liian löyhää eikä se ole tekoon nähden oikeasuhteinen ja varoittava rikoksen tekijälle (FATF 2019)

FATFin raportin mukaan Suomen viranomaisten terrorismin rahoittamisen tutkinta ja syytteen nostamisen tehokkuusaste on keskinkertaista (FATF 2019, 14.). FATFin tekemän arvion mukaan, terrorismin rahoittamisen tapaukset on tunnistettu hyvin. Tutkintatapauksien laatu on yleisesti ottaen korkeaa ja se pitää sisällään eri viranomaisten yhteistyötä. Lainvalvontaviranomaiset ovat kykeneviä mobilisoimaan yhteisiä tutkintaryhmiä kansainvälisten kumppaneiden kanssa ja käyttämään kehittyneitä tutkintavälineitä (FATF 2019, 81)

Henkilöstöresurssit, jotka on kohdistettu ja spesifioitu terrorismin rahoittamiseen Keskusrikosrikospoliisissa, etenkin Rahanpesun Selvittelykeskukselle, voivat osoittautua riittämättömiksi, FATFin mukaan (FATF 2019, 81).

FATF tuo esiin myös sen, että terrorismin rahoittamisesta ei ole vielä Suomessa tuomioita, vaikka aloitettuja rikosprosesseja onkin käynnistetty. FATF kiinnittää huomiota myös siihen, että vaikka Suomessa on ollut viimeaikaista muutoksia terrorismin rahoittamisympäristössä, ottaen huomioon ISIL vierastaistelijat ja palaajat, niin silti Suomessa ei olla onnistuttu nostamaan terrorismin rahoittamisen tapauksia tuomioistuimessa. FATF arvioi samaa syytä tälle kuin asiantuntijat haastattelussa, näytön vaikeuden ongelman (FATF 2019, 81).

FATF pitää ongelmallisena Suomen rikoslain terrorismin rahoitukseen liittyvä rikosoikeudellinen kehys, ei aseta yksittäistä terroristia rikosoikeudelliseen vastuuseen terrorismin rahoittamisesta ilman näyttöä siitä, että varoja on käytetty tietyn terroristisen rikoksen rahoittamiseen. FATF arvioi, että tämä ja muutenkin rajoittunut lähestymistapa aloittaa terrorismin rahoittamisen esitutkinta sekä käytössä olevat rajalliset henkilöstöresurssit, rajoittaa terrorismin rahoittamisen tutkintaa sekä syytteenostamisia. Veropetoksia ja muita vastaavia rikoksia on kuitenkin pystytty onnistuneesti Suomessa huomaamaan, että niitä käytetään häiriötekniikkana terrorismin rahoittamiseen liittyvissä tapauksissa (FATF 2019, 81).

FATF kritisoi Suomen nykyistä lainsäädäntöä ja kehottaa että Suomessa tultaisiin tekemään jokin muutos lainsäädäntöön niin, että ei vaadittaisi enää niin tarkkaa näyttöä ja linkkiä terroristiseen rikokseen, mikäli rahoitetaan yksittäistä terroristia. Tämän lisäksi Suomen viranomaisten tulisi lisätä huomiotaan vierastaistelijoihin ja palaajiin sekä arvioida terrorismin rahoittamisen riskiä maassa näiden perusteella (FATF 2019, 83).

FATF arvioi, että lainvalvontaviranomaisten tulee kiinnittää enemmän huomiota terrorismin rahoittamisen tutkintaan ja syytteenostamisiin. Lainvalvontaviranomaisilla tulee olla ennakkoivampi lähestymistapa avoimiin terrorismin rahoitustapauksiin. Viranomaisten tulee kohdentaa ammattitaitoisia resursseja terrorismin ja terrorismin rahoittamisen rikoksiin, Rahanpesun Selvittelykeskuksessa ja Keskusrikospoliisissa (FATF 2019, 83).

Tämän lisäksi FATF kehottaa, että seuraavan kansallisen terrorismin torjunnan strategian tulee pitää sisällään tarkempia toimia siitä, miten terrorismin rahoittamisen torjuntaa hoidetaan viranomaisten toimesta (FATF 2019, 83).

### 5.3.2 Viranomaisten terrorismin rahoituksen torjunta resurssit

Monet valtiot yrittävät jatkuvasti parantaa heidän tiedustelutietojen keräämistä, vahvistaa poliisivoimia ja parantaa heidän hallinnollisia toimia. Näistä vaikeuksista huolimatta, Freeman (2011) esittää tavan, miten edistää terrorismin rahoituksen torjuntaa. Yleensä rinnastetaan budjetin tai resurssien heikkous sille, että ei kyetä tekemään tarpeeksi torjunta toimia. Samalla tavalla toimii terroristijärjestöjen organisaatiotkin. Giraldo & Trikunas (2007) toteavat, että mikäli terroristijärjestö kohtaa alirahoitusta tai henkilövajetta niin terroristijärjestöllä on ongelmia myös kerätä, siirtää tai käyttää rahallisia varojaan, huolimatta siitä rakenteellisesta kansainvälisestä ympäristöstä.

Giraldo ja Trikunas (2007) lisäävät, että terroristijohtajilla ja heidän seuraajillaan voi olla erilainen näkemys siitä, miten varoja tulisi käyttää. Tällöin muodostuu terroristijärjestöön sisäinen ongelma, joka voi terroristijärjestön kannalta pahimmassa tapauksessa johtaa siihen, että operaation menestys heikentyy tai sitä ei tapahdu lainkaan. Rikollinen toiminta rahallisena

keinona tuottaa käteistä nopeasti ja toistuvasti terroristijärjestölle. Näin tekee myös laillisesti hankitut hyväntekeväisyysvarat tai muu laillinen toiminta, mutta rikollinen toiminta antaa terroristijärjestölle monipuolisemman rahoituslähteen ja lievittää riskiä joutua kiinni, kun varoja hankitaan eri rikollislähteistä (Giraldo & Trikunas 2007, 40).

Terroristijärjestöt pyrkivät kaikella toiminnallaan siihen, että eivät jättäisi todistusaineistoa tekemisistään, sillä muuten lainvalvontaviranomaiset voisivat helposti seurata heidän liiketoimintaa ja esimerkiksi tilisiirtoja. Raha, jonka terroristijärjestö saa rikollisen toiminnan kautta varmistaa sen, että terroristisolut pysyvät piilossa tai ainakin harmaan talouden sisällä - poissa viranomaisten silmien alta. (Giraldo & Trikunas 2007, 40-41). Syy miksi terroristit ylipäätään kääntyvät rikollisuuden piiriin on se, että heillä on tarve rahalle ja palvelulle operaatioiden ylläpitämisen vuoksi (Picarelli & Shelley 2007, 42).

FATF mukaan Suomen viranomaisten tiedonvaihto ja yhteistyö kansallisesti ja kansainvälisesti on tehokasta (FATF 2019, 14). Suojelupoliisilla, Ulkoasianministeriöllä ja tullilla, jotka kaikki valvovat Suomen rajojen yli tapahtuvaa toimintaa, on hyvä ymmärrys terrorismin rahoituksen torjunnasta. He ovat myös säännöllisesti yhteydessä lainvalvontaviranomaisiin, jotka suorittavat tutkintaa rahoitukseen liittyen niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Tosin vain muutamia tutkintoja on vaan käynnistetty ja yhtään oikeusprosessia ei olla aloitettu (FATF 2019, 84). Yleisesti ottaen rahoitusalojen yrityksillä ja niihin liittyvillä ammatinharjoittajilla on hyvä ymmärrys aiheesta. Näiden toimien valvojilla ei kuitenkaan ole laillista valtuutusta määrätä seuraamuksia terrorismin rahoittamisen velvoitteista (FATF 2019, 84).

Tällä hetkellä Suomen Hallinnollinen Jäädytys on riippuvainen ainoastaan YK:n turvallisuusneuvoston asettamasta pykälästä 1373. Suomen tulisi hyväksyttää selkeä laillinen perusta, jotta YK:n turvallisuusneuvoston 1267 toteutuu (FATF 2019, 82).

Suomen tulisi jatkossa toteuttaa toimia kohdennettuihin taloudellisiin seuraamuksiin viipymättä joko EU tasolla tai käyttämällä kansallisia säädöksiä niiden toimeenpanemiseksi (FATF 2019, 82). Tämän lisäksi, Suomen tulisi käyttää kohdennettuja taloudellisia seuraamuksia useammin ennalta ehkäisevänä ja häiritsevänä työkaluna riskin vähentämiseksi (erityisesti liittyen ISIL vierastaistelijoihin ja palaajiin). Tätä tulisi toteuttaa myös silloin kun rikosoikeudelliset menettelyt eivät ole mahdollisia (FATF 2019, 82).

Suomen tulee päivittää voittoa tavoittelemattomien järjestöjen tilannekuvaa terrorismin rahoittamisen riskin suhteen. Terrorismin rahoittamisen riskitietoa ja mahdollisia rahoittamisen keinoja tulee jakaa enemmän voittoa tavoittelemattomille järjestöille. Tiedonvaihto viranomaisten välillä tulee säilyttää ja tarvittaessa myös tehostaa sitä. Terrorismin rahoittamisen riskitietoa tulisi jakaa paikallispoliisille ja voittoa tavoittelemattomille järjestöille sekä kou-

luttaa heitä tunnistamaan mahdollisia terrorismin rahoittamisen tapoja. Tämän lisäksi Suomen tulee kehittää kohdennettua valvontaa voittoa tavoittelemattomien järjestöjen terrorismin rahoittamisen näkökulmasta (FATF 2019, 83).

Vasaran mukaan Suomessa ei olla panostettu tarpeeksi kansallisella tasolla terrorismin rahoittamisen torjuntaan. Vasara kertoo, että ennen vuoden 2015 Euroopan isoja terrori-iskuja ja Suomessa vierastaistelijailmiöön havahtumista ajateltiin, ettei terrorismin rahoitusta ilmene käytännössä lainkaan tai ei ole Suomessa. Suomessa on vallinnut ja vallitsee vieläkin osittain vähättelevä asenneongelma aihetta kohtaan. Vasara jatkaa, että Suomen viranomaisille on suunnattu täysin riittämättömät resurssit terrorismin rahoittamisen ennalta ehkäisemiseen ja tutkimiseen. Viranomaisilta puuttuu riittävä ja tarvittava ammattitaito sekä resurssit tutkia terrorismin rahoituksen tapauksia, ja näin ollen ei päästä edes aloittamaan tutkintoja. Yhteistyötä tehdään Suojelupoliisin, rahanpesun selvittelykeskuksen ja valtakunnansyyttäjäviraston taholla mutta lopulta tuomioistuimessa kaikki ei ole kunnossa (Vasara 2019).

Vasara lisää, että tällä hetkellä Suomessa puuttuu myös määrätietoinen ylätasen koordinaatio. Viranomaisilla ei ole mahdollisuuksia jakaa analyttistä ja operatiivista tietoa keskenään ja tämän lisäksi yhteistyö ei ole tarpeeksi pitkäjänteistä. Terrorismin rahoituksen torjuntatoumia ei olla kansallisesti mietitty riittävästi tai lainkaan (Vasara 2019).

Christensen on sitä mieltä, että olosuhteet huomioon ottaen Suomen panostus terrorismin rahoituksen torjuntaan on hyvää. Christensen kuitenkin tuo esiin, että Suomessa on vähiten poliiseja suhteutettuna väkilukuun koko Eurooppaa tarkasteltaessa. Toisaalta Suomessa poliisilla on kansan laaja tuki, mikä ei muualla Euroopassa, saati kansainvälisesti ylipäänsä ole itsensäselvyys (Christensen 2019).

Suomessa on Christensenin mielestä muuttunut asenne terrorismin rahoituksen suhteen. Tietoisuus terrorismin rahoituksesta ylipäänsä on lisääntynyt Suomessa ja asenne on muuttunut niin, että ei enää kielletä ilmiön olemassa oloa. Ilmoitusvelvolliset ovat ajan tasalla, valvettuneita ja tunnistavat ilmiön olemassa olon. Christensenin mielestä lainvalvontaviranomaisten tämänhetkiset resurssit korreloivat suoraan kykyyn toimia. Suomessa taktinen osaaminen on kansainvälisellä tasolla mitattuna hyvää. Christensen kuitenkin lopuksi toteaa, että rikosprosessien myöhemmässä vaiheessa on parantamisen varaa. Tämä tarkoittaa yhteistyön lisäämistä esimerkiksi syyttäjien kanssa (Christensen 2019).

Haapala on samaa mieltä jälleen Christensenin kanssa. Haapala vastaa, että Suomessa on tunnistettu terrorismin rahoittamisen vaaroja ja tekotapoja. Viranomaisten resursseja on lisätty viime aikoina. Haapalan kertoo, että KRP:ssä on tehty vuosia pitkäjänteistä työtä terrorismin rahoituksen torjumiseksi (Haapala 2019).

FATF raportti on Christensenin mielestä todenmukainen ja antaa oikean kuvan Suomen tilanteesta. Christensen kertoo, että raportissa esitetyt suositukset ovat asianmukaisia. Christensen uskaltaa todeta vielä, että suositukset on kirjattu ehkä turhankin diplomaattisesti hänen mielestä. Oikeusministeriö katsoo, että muutostarvetta ei ole mutta FATF on lainsäädäntö asiassa oikeusministeriön kanssa eri mieltä. Erimielisyyttä FATFin ja oikeusministeriön välillä on terrorismin rahoituksen kriminalisoinnista eli siitä mikä tekee henkilöstä terroristin ja kuinka pitkäksi aikaa. Christensen on kuitenkin sitä mieltä, että lainsäädännössä tulisi myös olla valmiuksia puuttua paremmin terrorismin rahoitukseen (Christensen 2019).

#### 5.4 Tutkimuksen tulokset

Tässä kappaleessa pyritään tuomaan yhteen tutkimuksessa ilmenneitä haavoittuvuuksia ja riskin todennäköisyyttä tässä tutkimuksessa luodulla riskityökalulla. Jokainen tunnistettu riski käsitellään erikseen. Ensimmäisenä teema yksi (1A-1C), joka käsittelee käteistä, tilisiirtoja, rahanvälityspalveluita ja hawaloita. Toisena teema kaksi (2A ja 2B), joka käsittelee voittoa tavoittelemattomien järjestöjen, varainkeruun- ja hyväntekeväisyysjärjestöjen toimintaa. Kolmantena on teema kolme (3), jossa arvioidaan lainsäädännön, valvonnan, koulutuksen ja viranomaisyhteistyön haavoittuvuuksia. Nämä haavoittuvuudet aiheuttavat jonkin näköisen todennäköisyyden riskille. Tunnistettuihin riskeihin ehdotetaan varautumisen toimenpiteitä.

Taulukko 10: 1A Käteisen ja tilisiirtojen riskiarvion yhteenveto

1A. Käteinen ja tilisiirto		
Teoria	Teorian mukaan terroristijärjestöt suosivat vielä perinteisiä rahanvälityskeinoja, kuten käteistä ja tilisiirtoja. Teorian mukaan käteiskuljettajat tuottavat olennaisia palveluita terroristijärjestöille esim ISIL:lle Syyriaan ja Irakiin kuten myös niiden rajojen yli Turkkiin missä varat jakautuu luotettaville verkostoille jotta voidaan ostaa varusteita. Käteinen on olennainen osa terrorismin rahoittamista. Tutkimusten mukaan käteinen liittyy lähes aina terrorismin rahoittamisen juttuihin. Käteisen etuna pidetään anonyymiutta, nopeutta ja laajoja käyttömahdollisuuksia.	TODENNÄKÖINEN
RAP selvitys	RAP selvityksen mukaan käteistä ja tilisiirtoja on 65 % otannasta. RAP selvityksen perusteella terrorismin rahoittamisen yhteyksiä sisältävissä tapauksissa transaktioiden summat ovat pieniä ja ilmoituksen indikaattorit liittyvät tilisiirtoihin, käteiseen, asiakkaan poikkeavaan käytökseen ja varojen epäselvään alkuperään. Epäilystä herättää tilisiirroissa Rap selvityksen mukaan lainaan viittaavat maksut Selvityksen mukaan kuitenkin käteisen ja tilisiirron hyödyt ovat riskejä suuremmat	
Haastattelu	Käteisen esiintyvyys on vahvasti sidoksissa hawala-toimintaan ja myös mahdollisesti omalta osaltaan vierastaistelijä-ilmiöön. Tilisiirtoja käytetään jonkin verran terrorismin rahoittamisessa varojen siirron välineenä.	

Teorian mukaan käteinen ja tilisiirto on edelleen suosituimmat rahanvälityskeinot terroristijärjestöillä. RAP tekemän selvityksen mukaan käteistä ja tilisiirtoja otannassa esiintyy jopa 65 %. Selvityksessä ilmeni, että terrorismin rahoittamisen mahdollisia yhteyksiä sisältävissä tapauksissa transaktioiden summat olivat pieniä ja asiakkaalla saattoi olla poikkeavaa käytöstä liittyen varojen alkuperään. Haastatteluissa ilmeni, että käteinen esiintyy vahvasti hawala toiminnassa ja liittyy myös omalta osaltaan vierastaistelijä ilmiöön. Haastatteluissa nousi myös esiin huoli siitä, että tilisiirtoja käytetään jonkin verran terrorismin rahoittamisen merkityksessä.

Taulukko 11: 1B Rahanvälityspalveluiden riskiarvion yhteenveto

1B. Rahanvälityspalvelu		
Teoria	Teorian mukaan rahanvälityspalveluita käytetään terrorismin rahoitukseen.  Rahanvälityspalveluita käytetään todella laajasti Turkissa jotta pystytään siirtämään vierastaistelijoiden varoja Euroopasta niiden vastaanottajille Turkin ja Syyrian rajalle	LÄHES VARMA
RAP Selvitys	RAP selvityksen mukaan rahanvälityspalvelut on suosittu tapa lähettää varoja valtiosta toiseen. 35 % transaktioliikenteestä rahanpesuilmoituksissa otannassa on rahanvälityspalveluiden kautta. Noin 50 % kansainvälisen transaktioliikenteestä on rahanvälityspalvelu siirtoja. Rahanvälityspalveluita käytetään RAP:n selvityksen mukaan EU:n komission riskimaa-jutuissa yli kolme kertaa enemmän kuin hawaloita	
FATF	Terrorismin rahoittamisen riski muodostuu sympatioijista ja vierastaistelijoihin, jotka vahvasti liittyvät ISIL vierastaistelijoihin ja palajisiin. Päättävät siirtää varoja terroristiseen tarkoitukseen on tilisiirtojen kautta, rekisteröityjen ja rekisteröimättömien hawaloiden ja voittoa tavoittelemattomien järjestöjen kautta.	

Rahanvälityspalvelut ovat teoreettisen viitekehyksen mukaan alttiita terrorismin rahoittamiselle. RAP selvityksessä ilmeni, että rahanvälityspalveluja käytetään laajasti Turkissa. Tämä



saattaa liittyä vahvasti vierastaistelija ilmiöön sillä teoriassa todettiin, että Turkki toimii kautta kulku maana vierastaistelijoilta. Turkin ja Syyrian rajalle on matkustanut laaja joukko vierastaistelijoin mm. Euroopasta. RAP selvityksen mukaan rahanvälityspalvelut toimivat suosituna keinona lähettää varoja valtiosta toiseen. Selvityksen mukaan 35 % transaktioista sisälsi rahanvälityspalvelujen käyttöä ja jopa 50 % rahanvälityspalvelujen käyttöä, kun tarkasteltiin pelkästään kansainvälistä transaktioliikennettä. FATFin mukaan terrorismin rahoittamisen riski muodostuu sympatisoijista ja vierastaistelijoin, jotka liittyvät vahvasti ISIL vierastaistelijoihin ja palaajiin. Päätävät, joilla nämä henkilöt siirtävät rahaa terroristiseen tarkoitukseen on FATFin mukaan tilisiirrot, rekisteröityneet ja rekisteröimättömät hawalat sekä voittoa tavoittelemattomat järjestöt.

Taulukko 12: 1C Hawala toiminnan riskiarvion yhteenveto

1C. Hawala		
Teoria	EU komission mukaan Hawalat kohdistavat myös erityistä uhkaa, etenkin terrorismin rahoittamisessa Terroristeille, rahan siirtäminen hawala-verkostojen kautta institutionaaliin pankkijärjestelmiin on edelleen yksi heidän johtavista menetelmistä välttää heidän toiminnan havaitsemista Hawala ja muut samankaltaiset palvelut ovat testattuja, toimivia ja erittäin anonyymisiä tapoja siirtää rahaa terroristiseen tarkoitukseen.	LÄHES VARMA
RAP Selvitys	kansainvälisten transaktioyhteyksien tapauksissa 95 % esiintyi hawalaa	
Haastattelut	Hawala toiminta huolestuttaa kaikkia haastattellujoin: kontrollin vaikeus, ei pystytä varmistamaan henkilöllisyyksiä eikä ei ole tietoa siitä mihin varat päätyvät hawalat eivät tee rahanpesuilmoituksia, joka on epäilyttävää heidän toimintakenttäänsä huomioiden. rekisteröimättömät hawalat Suomessa toimivat hawalat ovat pääosin somaleiden ylläpitämiä, varat menevät pääosin Somaliaan(riskimaa).	
FATF	Suomella on aukkoja korkean riskin instituutioissa kuten hawaloissa. Suomen on parannettava tietämystään hawaloiden osalta. Terrorismin rahoittamisen riski muodostuu sympatioijista ja vierastaistelijoin, jotka vahvasti liittyvät ISIL vierastaistelijoihin ja palaajiin. Päätävät siirtää varoja terroristiseen tarkoitukseen on tilisiirtojen kautta, rekisteröityjen ja rekisteröimättömien hawaloiden ja voittoa tavoittelemattomien järjestöjen kautta.	

EU komission mukaan hawalat kohdistavat erityistä uhkaa terrorismin rahoittamiselle. Teoreettisen viitekehyksen perusteella hawala verkostojen kautta siirretään rahaa institutionaaliin pankkijärjestelmiin, millä he pyrkivät välttämään toimintansa havaitsemisen. Hawalat sekä muut samankaltaiset palvelut ovat tunnistetusti toimivia ja erittäin anonyymisiä tapoja siirtää rahaa terroristiseen tarkoitukseen. Haastateltavien keskuudessa ilmeni suuri huoli hawala toiminnasta. Haastatteluissa nostettiin esiin sen kontrollin vaikeus ja anonyymius. Rekisteröimättömät hawalat ovat myös haastateltavien mielestä ongelma, johon ei tiedetä ratkaisua. Suomessa toimivat hawalat ovat pääosin somaleiden ylläpitämiä, mistä varat menevät suurilta osin Somaliaan. FATF antoi kritiikkiä Suomelle hawala toiminnan valvonnasta. FATF vahvasti suosittelee, että Suomen tulisi parantaa tietämystään hawala toiminnan sisällöstä ja laajuudesta.

Taulukko 13: 2A Voittoa tavoittelemattomien yhdistysten riskiarvio

2A Voittoa tavoittelematon järjestö		
Teoria	Voittoa tavoittelematon järjestö voidaan rinnastaa hyväntekeväisyysjärjestön ja hawalan toimintaan. Ne ovat toimivia ja erittäin anonyymisiä tapoja siirtää rahaa terroristiseen tarkoitukseen	LÄHES VARMA
RAP Selvitys	RAP selvityksen perusteella voidaan todeta, että Suomessa on voittoa tavoittelemattomat yhdistykset alttiita väärin- ja hyväksikäytölle terrorismin rahoittamisen kannalta	
	Suurin osa sisältää varallisuusliikennettä ulkomaille ja ulkomailta Suomeen	
	Riskimaa (ml. Turkki) voittoa tavoittelemattomien yhdistysten käyttö kolminkertaistuu	
FATF	Voittoa tavoittelemattomat järjestöt ovat maailmalla tunnetusti aktiivisia konfliktialueella ja maahanmuuttajataustaisten voittoa tavoittelemattomiin järjestöihin liittyy terrorismin rahoittamista	
	Voittoa tavoittelemattoman järjestön toimintaa ja sen hyväksikäytön riskiä terrorismin rahoittamiseen ei olla tunnistettu riittävästi Suomessa. Tällä on suoranainen vaikutus myös kokonaisvaltaiseen riskiperusteiseen riskiarvionnin toteuttamiseen ja sen monitoroimiseen	
	Suomen tulee kehittää kohdettua valvontaa voittoa tavoittelemattomien järjestöihin terrorismin rahoittamisen torjunnan näkökulmasta.	
	Terrorismin rahoittamisen riskitietoa tulisi jakaa voittoa tavoittelemattomille järjestöille sekä kouluttaa heitä tunnistamaan mahdollisia terrorismin rahoittamisen tapoja	
Haastattelut	Haastattekuissa ilmeni asiantuntijoiden kertomana, että voittoa tavoittelemattomat järjestöt ovat tietämättömiä siitä miten terrorismin rahoittamista pystytään tunnistamaan.	
	Asiantuntijat yhtyvät FATF maaraportin epäkohtiin.	

Teoreettisen viitekehyksen mukaan voittoa tavoittelematon järjestö voitiin rinnastaa hyväntekeväisyysjärjestön tai hawalan toimintaan. Ne ovat olleet toimivia ja anonyymisiä tapoja siirtää varoja terroristisiin tarkoituksiin. RAP selvityksen mukaan Suomessa toimivat voittoa tavoittelemattomat yhdistykset ovat alttiita väärin- ja hyväksikäytölle. RAP selvityksessä ilmeni, että niissä varallisuusliikennettä on pääosin Suomesta ulkomaille tai ulkomailta Suomeen. RAP selvityksen perusteella, kun tarkasteltiin riskimaita (mukaan lukien Turkki), niin voittoa tavoittelemattomien yhdistysten esiintyvyys kolminkertaistui. FATF mukaan voittoa tavoittelemattomat järjestöt ovat aktiivisia konfliktialueilla ja maahanmuuttajataustaisten keskuudessa ja niihin liittyy usein terrorismin rahoittamista. FATF antoi kritiikkiä Suomelle siitä, että voittoa tavoittelemattomien toimintaa ja sen hyväksikäytön riskiä terrorismin rahoittamisessa ei olla tunnistettu riittävästi. Suomessa ei olla myöskään FATF mukaan tehty kohdennettua valvontaa voittoa tavoittelemattomien järjestöjen toimintaan terrorismin rahoittamisen näkökulmasta. FATFin raportissa nostettiin myös esiin, että viranomaiset eivät ole jakaneet tarpeeksi riskitietoa tai koulutusta voittoa tavoittelemattomille järjestöille terrorismin rahoittamisen tunnistamiseksi. Haastatteluissa ilmeni myös, että voittoa tavoittelemattomat järjestöt ovat tietämättömiä siitä, miten terrorismin rahoittamista pystytään tunnistamaan tai torjumaan.

Taulukko 14: 2B Varainkeruu- ja hyväntekeväisyysjärjestöjen riskiarvio yhteenveto

2B. Varainkeruu - hyväntekeväisyysjärjestö		
TEORIA	monille Islamisti-ryhmille tavanomaista vastaanottaa rahaa hyväntekeväisyyden muodossa. Hyväntekeväisyys lahjoitukset muodostavat suuren osan islamilaisten ryhmien tuloista	LÄHES VARMA
	Hyväntekeväisyyden kautta hankitut varat on myös helppo ja laillista toteuttaa.	
RAP Selvitys	Varojen keräystä ja kierrätystä esiintyy runsaasti kansainvälisissä transaktioissa. Selvityksessä ilmeni, että on mahdollista että varojen keräys ja kierrätys voittoa tavoittelemattomien yhdistysten ja varainkeruun avulla on yhteydessä varojen siirtoon Suomesta ulkomaille ja ulkomailta Suomeen.	
	Varainkeruu on yleisin keräys- ja kierrätystapa EU-riskimaa tapauksissa	
	Turkki on sijainniltaan ja pankkijärjestelmän vakaudeltaan suhteellisen vakaa ja näin ollen sen kautta on mahdollista siirtää Irakin ja Syyrian konfliktiin liittyviä hyväntekeväisyyteen tarkoitettuja varoja	
Haastattelu	Suomessa on julkisuudessa esiintynyt tapausesimerkkejä saman kaltaisista oikeustapauksista missä on ollut viittauksia terrorismin rahoittamisesta mutta ovat viime kädessä kääntyneet rahankeräysrikoksiksi tai muihin talousrikkeisiin.	

Teoreettisessa viitekehityksessä nostettiin esiin, että monet islamisti ryhmät vastaanottavat rahaa hyväntekeväisyyden muodossa ja nämä lahjoitukset muodostavat suuren osan islamistiryhmien tuloista. Hyväntekeväisyyttä käytetään paljon siitä syystä, että se on helppo ja laillista toteuttaa. RAP selvityksen mukaan varojen keräystä ja kierrätystä esiintyy runsaasti kansainvälisissä transaktioissa. Selvityksessä tuotiin esiin, että varojen keräystä ja kierrätystä voittoa tavoittelemattomien yhdistysten ja varainkeruun kautta mahdollisesti käytetään varojen siirtoon Suomesta ulkomaille ja ulkomailta Suomeen. RAP mukaan varainkeruu on yleisin keräys- ja kierrätystapa EU-riskimaita tarkasteltaessa. Turkin osallisuus nosti huolta RAP selvityksessä, sillä sen kautta on mahdollista siirtää Irakin ja Syyrian konfliktiin liittyviä hyväntekeväisyyteen tarkoitettuja varoja. Haastatteluissa nostettiin esiin Suomessa esiintyneet oikeustapaukset, joita tässäkin tutkimuksessa on käsitelty ja missä on ollut viittauksia terrorismin rahoittamisesta mutta ovat viime kädessä muuttuneet rahankeräysrikoksiksi tai muiksi talousrikoksiksi tuomioistuimissa.

Taulukko 15: 1A-1C Riskiarvio varojen siirtovälineiden riskeistä

RISKI	HAAVOITTUVUUS	TODENNÄKÖISYYS	VARAUTUMINEN
1. varojen siirto välineiden riski			
A. Käteinen ja tilisiirto	Anonyymiyys, nopeus, kontrollin vaikeus	TODENNÄKÖINEN	Vierastaistelijoiden ja kohdehenkilöiden tarkempi selvitys tilikäyttämismisestä. Käteisnostot ja tilisiirrot ulkomaille ja ulkomaille tulisi herättää viranomaistoiminnassa vahvempaa toimintaa
	tilisiirtojen pienet ja huomaamattomat summat	TODENNÄKÖINEN	
B. rahanvälityspalvelu	rahansiirrot riskimaihin	LÄHES VARMA	Rahanvälityspalvelujen toimintaan ja henkilöihin tulisi kohdistaa tarkempaa huomiota ja valvontaa.
C. hawala	anonyymiyys, vahva luottamus tietyissä kulttuureissa	LÄHES VARMA	Suomessa terrorismin tämän selvityksen perusteella rahoitetaan jo hawaloiden kautta. Hawaloiden tilanne Suomessa on aivan liian vapaa. Hawaloiden toimintaan tulisi saada jonkinlainen kontrolli vahvalla viranomaisyhteistyöllä

Käteistä ja tilisiirtoja todennäköisesti käytetään terrorismin rahoittamiseen Suomessa. Haa-voittuvuus on käteisen anonyymius, nopeus ja kontrollin vaikeus. Tilisiirroissa taas pienet ja huomaamattomat summat. Käteisen ja tilisiirron riskiin voidaan varautua esimerkiksi kohdis-tamalla tarkempaa selvitystä vierastaistelijoiden ja kohdehenkilöiden tilikäyttäytymiseen. Tä-män lisäksi käteisnostot ja tilisiirrot ulkomailla ja ulkomaille näiden henkilöiden kohdalla tu-lisi herättää viranomaistoiminnassa vahvempaa toimintaa. Rahanvälityspalveluja lähes var-masti käytetään terrorismin rahoittamiseen Suomessa. Rahanvälityspalveluihin tulisi kohdistaa tarkempaa huomiota sillä rahanvälityspalveluja käytetään rahansiirto keinona riskimaihin. Ha-wala toimintaa käytetään myös lähes varmasti terrorismin rahoittamiseen. Sen anonyymius ja vahva luottamus tietyissä kulttuureissa tekee siitä vankan ja varman tavan välittää varoja ter-roristiseen tarkoitukseen.

Taulukko 16: 2A-2B Riskiarvio varojen keräys- ja kierrätysriskeistä

RISKI	HAAVOITTUVUUS	TODENNÄKÖISYYS	VARAUTUMINEN
2. varojen keräys- ja kierrätys riski			
voittoa tavoittelematon järjestö	helppous sekä henkilöstön koulutuksen puute havaita riskejä	LÄHES VARMA	Suomessa terrorismia näillä näkymin rahoitetaan jo voittoa tavoittelemattomien järjestöjen kautta. Järjestöjen kanssa tulisi tehdä säännöllistä yhteistyötä.
varainkeruu	hyväntekeväisyyden helppous	LÄHES VARMA	Suomessa terrorismia näillä näkymin rahoitetaan varainkeruun kautta. Hyväntekeväisyysjärjestöjen toimintaa ja henkilöitä tulisi tarkastella paremmin. Viranomaisten tulee kohdistaa enemmän valvontaa hyväntekeväisyysjärjestöjen toimintakenttään. Henkilöiden ja järjestön selvitys pelkästään luvansaannin yhteydessä ei riitä. .
rahapeli		MAHDOLLINEN	Todennäköisempää on että terrorismia rahoitetaan muuten kuin rahapelitoiminnan kautta. Tämän lisäksi rahapelitoiminnan näkyvyys RAP selvityksessä oli vähäistä.

Suomessa lähes varmasti terrorismia rahoitetaan voittoa tavoittelemattomien järjestöjen ja varainkeruun kautta. Niiden helppous ja laillisuus yhdistettynä siihen, että järjestöillä on puute havaita terrorismin rahoittamisen riskejä, tekee niistä haavoittuvan. Riskiin voidaan va-rautua tekemällä järjestöjen kanssa tiivistä yhteistyötä. Samalla tulisi tehdä enemmän val-vontaa hyväntekeväisyysjärjestöjen toiminta kenttään. Hyväntekeväisyyden hakijoihin ja jär-jestöön itsessään tulisi tehdä tarkempaa selvitystä. Selvitys pelkästään luvansaannin yhtey-dessä ei riitä. Rahapelitoimintaa ei tässä tutkimuksessa tarkasteltu juurikaan sillä se ei herät-tänyt suurta huolta teoreettisessa viitekehyksessä eikä myöskään FATFin arvioissa. RAP selvi-tys tuki myös tätä, sillä tilastoissa rahapelitoiminta oli vähäistä mahdollisissa terrorismin ra-hoittamisen tapauksissa. On siis todennäköisempää, että terrorismia rahoitetaan muuten kuin rahapelitoiminnan kautta.

Taulukko 17: Lainsäädännön ja viranomaistoiminnan haavoittuvuudet

RISKI	HAAVOITTUVUUS	TODENNÄKÖISYYS	VARAUTUMINEN	Esiintyy
3. Lainsäädäntö ja viranomaistoiminta				
Lainsäädäntö	Korkea kynnys aloittaa rikosprosessi ja lainsäädännön epä ajantasaisuus	TODENNÄKÖINEN	Lainsäädännön ajantasaisuus nykypäivään ja nykytilanne huomioiden esim vierastaistelijoiden ja kohdehenkilöiden osalta. Edellyttää Valtakunnansyyttäjän kanssa tehokasta ja päämäärätietoista keskustelua.	FATF + haastattelut
Valvonta	Ei ole kohdistettu tarpeeksi valvontaa terrorismin rahoituksen estämiseksi	TODENNÄKÖINEN	Valvontaa tulee jatkossa kohdistaa tehokkaammin sellaisiin kohteisiin ja henkilöihin jotka tämän selvityksen pohjalta ovat alttiita terrorismin rahoittamiselle.	FATF
Koulutus	Ilmoitusvelvollisten ja voittoa tavoittelemattomien järjestöjen koulutus terrorismin rahoituksen estämiseksi puutteellista	TODENNÄKÖINEN	Koulutusta tulee antaa ilmoitusvelvollisille sekä järjestöille jotka ovat alttiita terrorismin rahoittamiselle.	FATF + Haastattelut
Viranomaisyhteistyö	Viranomaisyhteistyössä on kommunikaation puute.	TODENNÄKÖINEN	Viranomaisyhteistyötä tulee jatkossa parantaa. Etenkin syyttäjän kanssa on löydettävä yhteinen intressi saada terrorismin rahoittaminen Suomessa esiin.	FATF + haastattelut

Tutkimuksessa nousi esiin lainsäädännön ja viranomaistoiminnan haavoittuvuuksia terrorismin rahoittamisen torjunnassa. Nämä esiin tulleet haavoittuvuudet todennäköisesti vaikuttavat terrorismin rahoittamisen torjuntaan Suomessa. Lainsäädäntö koetaan FATFin ja viranomais-ten keskuudessa ongelmalliseksi, sillä viranomaisilla on tällä hetkellä liian korkea kynnys aloittaa rikosprosesseja terrorismin rahoittamisesta. Lainsäädäntöä tulisi muuttaa tai ainakin tulkita löyhemmin, niin että pystyttäisiin vastaamaan nykypäivän haasteisiin esimerkiksi vierastaistelijoiden ja kohdehenkilöiden osalta. Valtakunnansyyttäjän kanssa tulee tehdä jatkossa tehokasta ja päämäärätietoista yhteistyötä terrorismin rahoittamisen torjunnan osalta. Viranomaisten valvonta terrorismin rahoituksen merkityksessä sai FATF maa-arviossa kriittistä palautetta. Suomen viranomaiset eivät ole kohdistaneet tarpeeksi valvontaa terrorismin rahoituksen estämiseksi. Viranomaisten järjestämää koulutusta terrorismin rahoittamisesta tarvitaan tällä hetkellä kriittisesti ilmoitusvelvollisten ja voittoa tavoittelemattomien järjestöjen keskuudessa. Viranomaisyhteistyötä tulee parantaa. Viranomaisten keskuudessa vallitsee tällä hetkellä kommunikaation puute.

## 6 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, liittyykö terrorismin rahoittamisen riskiin tiettyjä ominaispiirteitä sekä millaisia haasteita terrorismin rahoituksen tutkinnassa on viranomaisten näkökulmasta. Tutkimuksen pohjalta voidaan todeta, että terrorismia rahoitetaan edelleen pääosin laillisia rahanlähteitä käyttäen. Rahasiirrot ovat usein pieniä ja mahdottomia erottaa tavallisesta rahaliikenteestä. Rahoituksen havaitseminen on lähes aina reaktiivista ja sen ennakointi on haastavaa.

Tutkimus osoitti, että terrorismin rahoittamiseen tarkoitetut varat välittyvät edelleen perinteisin keinoin; käteisellä, tilisiirrolla tai rahanvälityspalvelun kautta. Terrorismia rahoitetaan omavaraisuuden kautta. Omavaraisuudella tarkoitetaan muun muassa palkkatuloa tai muuta laillisista varallisuutta, joka on henkilön hallussa. Tutkimus osoitti, että terrorismia rahoitetaan useimmiten voittoa tavoittelemattomien järjestöjen, hyväntekeväisyysjärjestöjen ja hawaloiden kautta. Tämän lisäksi kaikki kolme tutkimuksen asiantuntijahaastateltavaa olivat samaa mieltä siitä, että hawaloiden toiminnan kautta siirtyy todennäköisesti varoja terroristisiin tarkoituksiin.

Selkeän yritystoiminnan kautta terrorismin rahoittamista Suomessa ei todennäköisesti tapahdu, sillä Suomen lainsäädäntö ja viranomaisten valvonta on tämän tutkimuksen asiantuntijoiden mielestä tehokasta.

Tutkimuksen pohjalta viranomaistoiminnan havaittiin olevan Suomessa keskitasoa terrorismin rahoittamisen torjunnassa. Suomen viranomaistoiminnan haavoittuvuuksia terrorismin rahoituksen torjunnassa olivat lainsäädännön tulkitseminen, viranomaisyhteistyö sekä valvonta. Tutkimus osoitti, että viranomaisilla on liian korkea kynnys aloittaa rikosprosesseja terrorismin rahoittamiseen liittyvästä rikoksesta. Valvontaa ei oltu kohdistettu tarpeeksi järjestöjen tai hawaloiden toimintaan. FATF on myös arvioinut, että viranomaisten tulee antaa terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyvää koulutusta poliisin paikallistasolle, ilmoitusvelvollisille ja järjestöille, jotka ovat alttiita terrorismin rahoitukselle. Viranomaisyhteistyössä havaittiin myös kommunikaation puutetta.

Tämä opinnäytetyö osoitti, että terrorismin rahoittamisen riskejä ei ole Suomessa tutkittu tarpeeksi hyvin. Näin ollen voidaan myös todeta, että ennen tätä tutkimusta viranomaisten keskuudessa ei olla kyetty tunnistamaan mahdollisia terrorismin rahoituksen kohteita tarpeeksi hyvin. Vierastaistelijoiden roolia terrorismin rahoittamisessa ei tässä työssä kyetty avaamaan riittävällä tasolla sen salassapidettävän luonteen vuoksi, mutta sitä tulisi ehdottomasti tutkia tarkemmin. Rahanpesun selvittelykeskuksen kanssa tehty tiivis yhteistyö osoittaa,

että Suomessa ollaan huolissaan terrorismin rahoittamisesta ja terrorismin rahoituksen torjuntaa halutaan aidosti kehittää. Tämän työn toivotaan herättävän kiinnostusta jatkotoimenpiteille terrorismin rahoituksen tunnistamiseksi ja torjumiseksi.

## 6.1 Tutkimuksen reliabiliteetti ja validiteetti

Kuten aiemmin on mainittu, tämän tutkimuksen materiaali on kerätty kirjallisuudesta, kansainvälisistä tutkimuksista, FATF maaraportista, haastatteluista ja Rahanpesun selvittelykeskuksen selvityksestä. Kirjallisuuskatsaus koostui pääosin vertaisarvioituista artikkeleista, joiden luotettavuus on korkealla tasolla. FATF maaraporttia voidaan pitää luotettavana, sillä FATF on rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastainen ryhmä, joka arvioi puolueettomasti ja ammattitaidolla jokaisen jäsenmaansa tilanteen. FATF maaraportti on myös ajantasainen, sillä arvio on tehty vuonna 2019.

Haastattelut suoritettiin yksilöhaastatteluna jokaisen haastateltavan työpaikalla. Haastattelujen muistiinpanoista kirjoitettiin tiivistelmä, joka annettiin haastateltavalle kommentoitavaksi ja tarkistettavaksi. Haastattelijoilla on siis ollut mahdollisuus kommentoida ja korjata vastauksiaan, mikäli niitä on ymmärretty väärin. Haastatteluja ei litteroitu tutkimusaiheen arkaluontoisuuden vuoksi. Haastateltaviksi valikoituivat tutkimuksen aiheen parissa työskentelevät asiantuntijat. Tutkimusta luettaessa ja tarkasteltaessa täytyy kuitenkin ottaa huomioon, että haastateltavat edustivat ainoastaan kahta organisaatiota ja näin ollen jättää tulkinanvaraa tuloksissa niiden organisaatioiden osalta, joita ei kyetty tässä tutkimuksessa haastattelemaan.

Tutkimus tehtiin tiiviissä yhteistyössä Rahanpesun selvittelykeskuksen kanssa. Viittaukset RAP:n tekemään selvitykseen ovat paikkaansa pitäviä, sillä ne perustuvat ajantasaiseen ja luotettavaan tietoon. Tätä tietoa ei tässä tutkimuksessa kuitenkaan voitu täysin avoimesti tuoda esille. RAP:n selvitys jää kuitenkin palvelemaan RAP:n ja muiden viranomaisten terrorismin rahoittamisen torjuntatoimia. Tässä tutkimuksessa on tuotu esiin pääpiirteet selvityksessä ilmenneistä seikoista siltä osin, kun niitä on mahdollista julkisesti esittää.

Vaikka tutkimus tehtiin tiiviissä yhteistyössä RAP:n kanssa, tutkimuksen tavoite oli rahoituskeinojen selvittämisen lisäksi selvittää viranomaisten toiminnassa olevia puutteita ja haavoittuvuuksia terrorismin torjunnassa. Tutkimus osoittaa, että viranomaistoiminnassa terrorismin rahoittamisen torjuntaan liittyen on vielä puutteita.

Tässä opinnäytetyössä ei tehty täydellistä riskiarviota terrorismin rahoittamisesta, sillä kansallisen riskiarvion laadintavastuu kuuluu sisäministeriölle ja valtiovarainministeriölle. Tämän tutkimuksen käytettävissä ei ole myöskään ollut riittävää materiaalia ja työkaluja riskiarvion tekemiseen. Näin ollen tämä raportti voidaan nähdä erillisenä tutkimuksena, joka vahvistaa näkemystä siitä, että kattava riskiarvio tilanteesta tulisi tehdä viranomaisten toimesta.



## 7 Pohdinta ja jatkotutkimus ehdotukset

Tässä tutkimuksessa tuotiin esille terrorismin rahoittamisen ominaispiirteitä ja välineitä sekä kompastuskiviä terrorismin rahoittamisen torjunnassa viranomaisten näkökulmasta. Suomen olisi pitänyt tehdä vuoden 2019 loppuun mennessä virallinen kansallinen riskiarvio terrorismin rahoittamisen torjunnasta. Tämä tutkimus antaa toivottavasti jatkossa pohjan riskiarvion jatkamiselle. Terrorismin kansallisessa riskiarviossa tulisi arvioida terrorismin riskejä syvemmin ja arvioinnin tulisi tapahtua viranomaisten yhteistyönä, jotta kaikki mahdolliset riskit pystytään kattavasti tunnistamaan. Riskiarviota tulee myös päivittää jatkuvasti kulloisenkin tarpeen mukaan. Tässä tutkimuksessa esitetty riskianalyysi nojautuu tämän tutkimuksen tavoitteeseen ja siinä esiintyneeseen materiaaliin. Kansallisen riskiarvion tulisi ottaa huomioon ainakin tässä tutkimuksessa tunnistetut riskit terrorismin rahoittamiseen liittyen.

Viranomaistoiminnan näkökulmasta järjestelmän tehokkuudessa on selviä puutteita. FATF:n maa-arviossa todettiin, että Suomessa terrorismin rahoittamisen valvonta on alhaisella tasolla. Tämä tarkoittaa sitä, että valvontatoimia ei olla tehty tarpeeksi tai niitä ei olla tehty lainkaan määräysten mukaisesti. Tätä selittää osittain hawaloiden vaikea kontrolloitavuus. Viranomaisilla ja FIVA:lla ei ole valmiuksia tämänhetkisen lainsäädännön puitteissa valvoa hawaloiden toimintaa niin, että niiden toimintakenttä tunnistettaisiin paremmin. Tarpeen on myös tunnistaa minne varoja hawaloiden toimesta todellisuudessa siirtyy. Tämän lisäksi ongelmana on se, että valvontaviranomaiset ja ilmoitusvelvolliset eivät pysty tunnistamaan kaikkia terrorismin rahoittamisen tapoja. Tämä johtuu siitä, että heillä on käytössä ainoastaan EU:n, YK:n ja FATF:n laatimat listat terroristijärjestöistä, henkilöistä ja indikaattoreista, jotka eivät ole ajantasaisia.

Tässä tutkimuksessa esitetyn teorian mukaan hyväntekeväisyysjärjestöt tuottavat suuria määriä varoja terroristeille, joten tämän lähteen torjunta vaatii sitä, että valtioiden täytyy tehdä parempaa työtä monitoroinnissa, eli missä ja miten hyväntekeväisyysjärjestö kerää rahaa. Valtion tulisi myös tehostaa poliisivoimiaan, kotimaisia tiedustelupalveluja ja syyttäjäviranomaistoimintaansa, jotta terroristijärjestöistä tulee vähemmän turvallisia.

Suomessa tulisi keskittää resursseja rikollisten tutkintoihin ja erityisesti niihin rikollisiin, joilla saattaa olla sidoksia terroristiryhmiin. Vierastaistelijoihin ja palaajiin tulee jatkossa keskittää ehdottomasti parempaa huomiota. Tämän lisäksi Suomessa tulisi koventaa tuomiota niiden henkilöiden osalta, joilla on tutkitusti sidoksia terroristijärjestöihin.

Ongelmana eivät kuitenkaan ole pelkästään hawalat, vaan myös laillisten varojen liikkuvuus eri välineiden kautta. Nykypäivänä globalisaatio ja teknologian kehitys tekee varojen liikkuvuudesta entistä tehokkaampaa, halvempaa ja anonyymimpää. Viranomaisten tulisi jatkossa keskittää enemmän huomiota rahankeräyslupien hakijoihin sekä lupien myöntämiseen ylipäänsä.



Todettakoon, että yksittäisiä indikaattoreita on vaikea havaita ja käyttää, sillä vierastaistelijoiden taloudellinen aktiivisuus on vähäistä ja se on saatu näyttämään normaalilta toiminnalta. Useita hyödyllistä tietoa antavia indikaattoreita vierastaistelijoiden käyttäytymisestä on kuitenkin mahdollista kehittää.

Alla olevaan taulukkoon on koottu hyödyllisiä indikaattoreita viranomaisten ja ilmoitusvelvoitusten käyttöön.

Taulukko 18: Mahdollisia indikaattoreita terrorismin rahoittamisesta

Henkilö/t, jolla on useita lainahakemuksia monille eri rahoituslaitoksille yhdistettynä lyhyellä aikavälillä otettuihin mobiililainoihin, isoihin käteisnostoihin ja lentolippuihin, joiden kohteet ovat lähellä konfliktialuetta
Maantieteellinen kartta nostoautomaateista ja rahanvälityspalveluiden tarjoajista lähellä Turkin rajaa.
Henkilö/t, jolla on aktiivinen tilitoiminta ja tiheät käteisnostot lähellä konfliktialuetta tai vierastaistelijoiden määränpäättä.
Henkilö/t, jolla on useita lentolippuja ja keskeytettyjä matkoja, joissa kohdemaana Turkki.
Henkilö/t, jolla on pienet tulot ja hakee useita lainoja väärillä papereilla.
Henkilö/t, joka matkustaa lähelle konfliktialuetta sekä ostavat ulkovarusteita ja sotilasvarusteita.
Henkilö/t, joka myy yhtäkkiä henkilökohtaisen omaisuutensa ja matkustaa lähelle vierastaistelijoiden aluetta.
Henkilö/t, joka vastaanottaa useita tapahtumia samalle FTF tilille Turkissa ja kääntää ne toisille konfliktialueille.
Henkilö/t, joka tunnistaa rajakaupungit ja alueet lähellä rajaa ja joka on käyttänyt raha-automaatteja konfliktialueen lähellä.
Henkilö/t, joka nostaa tilin tyhjäksi yhdistettynä lentolippuihin, joiden kohde on FTF-alue.
Avoin sosiaalisen median profiili, jossa esiintyy ilmi FTF- aiheista materiaalia

Edellä esitetyistä indikaattoreista huolimatta rikoksen täyttymiseen tarvitaan enemmän kuin pelkkä tieto rahasiirrosta. Suomessa terrorismin rahoittamisen rikoksen rangaistusasteikko on todella alhainen verrattuna muihin Euroopan maihin. Samoin Suomessa lainsäädäntö velvoittaa viranomaisilta lähes mahdotonta tehtävää rikoksen näytön kannalta. Euroopassa on annettu terrorismin rahoittamisen rikostuomiota paljon löyhemmin ja esitutkintojakin on aloitettu matalammilla perusteilla mitä Suomessa.

Rikosprosessissa poliisi suorittaa esitutkinnan, valtakunnansyyttäjä syyteharkinnan ja tuomioistuimien antaa tuomio päätöksen. Viranomaisten tulisi yhdistää heidän osaamisensa ja ammattitaitonsa eri aloilta. Esimerkiksi lainvalvontaviranomaisten ja pankkialan edustajien tietämystä

tulisi yhdistää ja yhteistyötä hyödyntää terrorismin rahoitustapausten tunnistamiseksi. Parempi tiedonvaihto on edellytys sille, että terroristijärjestöjen toimintaa pystytään paremmin tunnistamaan ja toisaalta ennaltaehkäisemään rahoittamista ja iskuja. Tiedon analysointi on yhtä tärkeää kuin tiedon kerääminenkin. Jos tietoa on, mutta sitä ei analysoida, se on aivan sama kuin, jos tietoa ei olisi välitetty tai jaettu alun perinkään. Tietoa tulisi yhdistellä, jakaa ja tarkastella laajasti tiedusteluyhteisössä. Tämän lisäksi tietoa tulisi jakaa laajasti myös poliisin paikallistasolle.

Tämän tutkimuksen haastatteluissa nousi useasti esiin Suomen lainsäädännön asettama haaste rikoksen näytön hankkimiselle. Tällä hetkellä lainsäädännössä veloitetaan viranomaisia liian tarkasti osoittamaan mihin varat todellisuudessa menevät. Haastateltavat totesivat, että varsinakin konfliktialueilta on vaikea saada sellaista todistusaineistoa tai rikosnäyttöä mitä Suomen lainsäädäntö tällä hetkellä vaatii terrorismin rahoittamisessa. Tämän lisäksi yksi haastateltajista mainitsi, että syyttäjät eivät ole halukkaita aloittamaan esitutkintaa terrorismin rahoittamisesta herkästi. Valtakunnansyyttäjän rooli terrorismin rahoittamisen rikoksessa on Suomessa suuri ja usein kompastuskivi rikosprosessin aloittamiselle.

YK:n turvallisuusneuvoston terrorismin torjunnan komitean lausunnossa 2017 todetaan, että terrorismin rahoituksen rikos ei tulisi vaatia sitä, että varat a) todella käytettiin terroriteon/tekojen toteuttamiseen tai sen yrityksiin b) tai on yhteydessä tiettyyn terroritekoon. Lauselmassa myös todetaan, että rikoksen tunnusmerkistön toteutumiseksi, rahoittajalla ei tarvitse olla erityistä tietoa siitä, kuinka varoja käytetään tai aiotaan käyttää terroristisessa tarkoituksessa. (CTED 2017, 10). Suomen, yhtenä YK:n jäsenenä ja lain noudattajana, tulisi tulevaisuudessa miettiä lainsäädäntöään myös tästä näkökulmasta.

Jotain kertoo se, että Suomi ei ainoana Pohjoismaana ole onnistunut antamaan yhtään rikosuomiota terrorismin rahoittamisesta. Eräs haastateltavista sanoi, että Suomessa vallitsee yhä asenneongelma aiheita kohtaan. Asioihin reagoidaan vasta sitten, kun jotain oikeasti tapahtuu. Suomeen, kuten muuallekin Pohjoismaihin, on tullut konfliktialueelta henkilöitä, joilla on tietävästi yhteyksiä terroristijärjestöihin. Suomessa näitä henkilöitä ei ole samassa mitta-kaavassa kuin esimerkiksi Ruotsissa, mutta on selvää, että Suomessakin on henkilöitä, jotka omaavat radikaali-islamistista ajatusmaailmaa.

Kirjallisuudessa on esiintynyt myös paljon kritiikkiä terroristivarojen jäädyttämisen tehokkuudesta. Terroristivarojen jäädyttäminen varmasti osaltaan heikentää terroristijärjestöjen välitöntä kykyä suorittaa uusia iskuja, mutta samalla se heikentää terrorismin torjuntaviranomaisten mahdollisuuksia seurata terroristijärjestöjen rahaliikennettä. Koska jäädytetyjä varoja ei voida siirtää, tiedusteluviranomaiset ja lainvalvojat eivät myöskään näin ollen kykene valvomaan varojen liikkumista tai siirtämistä (Williams 2007, 73). Tulisiko Suomen viranomais-

ten näin ollen pohtia myös sitä, onko hallinnollinen jäädytys ainut oikea keino terrorismin rahoittamisen torjumiseksi? Asiantuntijahaastattelussa sekä FATF:n raportissa tuotiin esille myös hallinnollisen jäädytyksen ongelmat Suomen osalta. Haapala (2019) toteaa haastattelussa, että tunnistettujen vierastaistelijoiden omaisten lähettämiä varoja ei aina jäädytetä, koska tarkoitus ei välttämättä ole terroristinen ja summat ovat pieniä.

FATF-raportissa tuotiin esille myös se, että RAP ei olemassa olevilla resursseillaan kykene kohdistamaan tarpeeksi toimenpiteitä terrorismin rahoittamisen torjuntaan. Tämän lisäksi resursseja ei ole osattu kohdistaa oikeisiin toimiin, sillä kansallisen riskiarvion puuttuessa, todellisia riskejä ei ole tunnistettu. Tämän lisäksi FATF:n maa-arviossa ei otettu lainkaan huomioon vierastaistelijoita. FATF:n raportissa olisi voitu ottaa kantaa siihen, mitä palaaajille tulisi terrorismin rahoittamisen torjunnan merkityksessä tehdä. Vierastaistelijat ja etenkin palaaajat muodostavat selkeästi suuren riskin terrorismin rahoittamiselle Suomessa nyt ja tulevaisuudessa.

Tässä tutkimuksessa haastateltiin ainoastaan KRP:n ja FIVA:n henkilökuntaa ja näin ollen valtakunnansyyttäjää tai oikeusministeriön edustajia ei ole asiassa kuultu. Tämän vuoksi heidän näkökulmansa on jäänyt tästä tutkimuksesta pois. Toisaalta, edellä esitettyjen ongelmien olemassaolo todetaan jo FATF:n maaraportissa, joka on puolueeton arvio Suomen tilanteesta. Tämä opinnäytetyö osoittaa, että jatkotutkimukselle on selvästi tarvetta, sillä tarpeellista riskiarvioita ei ole tehty ja vierastaistelijoiden osuutta terrorismin rahoittamisessa ei ole lainkaan arvioitu.

## Lähteet

1675/2016. Euroopan komissio. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2016.254.01.0001.01.ENG&SFS\\_31000](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2016.254.01.0001.01.ENG&SFS_31000). 2018. Riskienhallinta. Helsinki: Suomen Standardisoimisliitto.

A1675/2016. Komission delegoitu asetus. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1675&from=EN>

Alasuutari, P. (2011). Laadullinen tutkimus 2.0. *Tampere: Vastapaino*.

Bauer, K. 2018. Survey of terrorist groups and their means of financing. The Washington Institute 7.9.2018

Bauer, M., & Beyer, C. (2009). *Effectively countering terrorism: The challenges of prevention, preparedness and response*.

Bennet, S. 2018. Dark Money. How Militants Exploit Hawala to Fund Terror. The Cipher Brief 8.2.2018.

Brantly, A. (2014). Financing terror bit by bit. *CTC Sentinel*.

Carroll, P., & Windle, J. (2018). Cyber as an enabler of terrorism financing, now and in the future. *Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism*,

Cooper, W. (2017). The dark side of the economy: A comparative analysis of the Islamic State's revenue streams. *Contemporary Voices: St Andrews Journal of International Relations*.

De Goede, M. (2003). Hawala discourses and the war on terrorist finance. *Environment and Planning D: Society and Space*, 21(5), 513-532.

Euroopan komissio. 2019. Komission kertomus Euroopan Parlamentille ja neuvostolle. Sisämarkkinoihin vaikuttavia ja rajat ylittäviin toimiin liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskejä koskevasta arvioinnista. Viitattu 19.9.2019. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2019:0370:FIN:FI:PDF>

Euroopan komissio. 2019. What is cash to be declared? Viitattu 8.8.2019. [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/individuals/cash-controls/what-is-cash-be-declared\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/individuals/cash-controls/what-is-cash-be-declared_en)

Financial Action Task Force. 2010. Report Global Money Laundering and Terrorist Financing Threat Assessment. Viitattu 22.8.2019. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Global%20Threat%20assessment.pdf>

Financial Action Task Force. 2019. Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures Finland. Mutual Evaluation Report. Viitattu 1.10.2019

Financial Action Task Force. 2019. Who we are? Viitattu 10.7. 2019. <https://www.fatf-gafi.org/about/whoweare/>

Finanssivalvonta. 2019. Tietoa Finanssivalvonnasta. Viitattu 17.7.2019. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/>

Freeman, M. (2011). The sources of terrorist financing: Theory and typology. *Studies in Conflict & Terrorism*.

Giraldo, J. K., & Trinkunas, H. A. (2007). Terrorism financing and state responses: a comparative perspective. Stanford University Press.

Hedman, A. (2017). Käteinen-ainut laillinen maksuväline?

Helsingin Sanomat. 2018. Väitetty avustustoiminta Syyriaan toi useita syytteitä lelusalakuljettaja Rami Adhamille - epäillään nostaneen yhdistyksen tililtä satojatuhansia euroja. Julkaistu 12.2.2018. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000005563442.html>

Hirsjärvi, S., & Hurme, H. (2008). Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. [Verkkokirja]. *Helsinki: Gaudeamus*.

Iltalehti. 2018. Syyriaan matkustaneiden suomalaisten syytteet hylättiin - ei näyttöä terroristisesta tarkoituksesta. Julkaistu 24.1.2018. <https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/201801242200691646>

Irshaid, F. (2015). Isis, Isil, IS or Daesh? One group, many names. *BBC News*, 2.

Jacobson, M. (2010). Terrorist financing and the Internet. *Studies in Conflict & Terrorism*.

Johnston, P. B. (2014). *Countering ISIL's Financing*. California: RAND Corporation.

Jukarainen, P., & Mutttilainen, V. (2015). Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio 2015.

Keskusrikospoliisi. 2019. Luettu 6.6.2019. <https://www.poliisi.fi/keskusrikospoliisi>

Keskusrikospoliisi. 2019. Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2018. [https://www.poliisi.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/intermin/embeds/polii-siwwwstructure/78771\\_Rapen\\_vuosikertomus\\_2018.pdf?82f177d6a3a3d688](https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/polii-siwwwstructure/78771_Rapen_vuosikertomus_2018.pdf?82f177d6a3a3d688)

Keskusrikospoliisi. 2019. Rahanpesun selvittelykeskus. Viitattu 27.6.2019 [https://www.poliisi.fi/keskusrikospoliisi/rahanpesun\\_torjunta/rahanpesun\\_selvittelykeskus](https://www.poliisi.fi/keskusrikospoliisi/rahanpesun_torjunta/rahanpesun_selvittelykeskus)

L1068/2014. Rikoslaki.

L444/2017. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä

Makarenko, T. (2004). The crime-terror continuum: tracing the interplay between transnational organized crime and terrorism. *Global crime*.

Market Business News. 2019. Hawala. Viitattu 15.07. 2019. <https://marketbusiness-news.com/financial-glossary/hawala-definition-meaning/>

Market Business News. 2020. What is Cyber. Viitattu 4.6.2020. <https://marketbusiness-news.com/financial-glossary/cyber/>

Normark, M., & Ranstorp, M. (2015). Understanding Terrorist Finance. Modus Operandi and National CTF-Regimes. *Stockholm: Swedish Defence University, December*.

Opetushallitus. 2007. Riskienhallinnan teoriaa. Viitattu 20.11.2019 <http://www03.edu.fi/op-pimateriaalit/turvallisuus/pdf/Teoriaa.pdf>

Osuuspankki. 2018. Euromaksualueella välitettävien euromaksujen yleiset ehdot. Luettu 19.11.2019. <https://www.op.fi/documents/20556/1626119/Maksujenv%C3%A4lityksen+yleiset+ehdot+SU2014-1.pdf/14d323a8-9a44-4a28-b795-ea00b7df73b0>

Passas, N. (2007). Terrorism financing mechanisms and policy dilemmas. *Terrorism financing and state responses: A comparative perspective*.

Picarelli, J. T., & Shelley, L. I. (2007). Organized crime and terrorism. *Terrorism financing and state responses: A comparative perspective*.

Pope, C., & Mays, N. (1995). Qualitative research: reaching the parts other methods cannot reach: an introduction to qualitative methods in health and health services research. *Bmj*, 311(6996).

Ranstorp, M., & Normark, M. (Eds.). (2015). *Understanding terrorism innovation and learning: Al-Qaeda and beyond*. Routledge.

Report from The Commission to the European Parliament and the Council. 2019. On the Assessment of the Risks of Money Laundering and Terrorist Financing Affecting the Internal Mar-

ket and Relating to Cross-border Activities. Brussels: European Commission. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0b2ecb04-aef4-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en>

Rudner, M. (2010). Hizbullah terrorism finance: Fund-raising and money-laundering. *Studies in Conflict & Terrorism*.

Suojelupoliisi. 2019. Kansallisen turvallisuuden katsaus. Viitattu 25.9.2019. [https://www.supo.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/intermin/embeds/supowwwstructure/78653\\_20191205\\_Supo\\_kansallinen\\_turvallisuus\\_web.pdf?7d32519b6979d788](https://www.supo.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/supowwwstructure/78653_20191205_Supo_kansallinen_turvallisuus_web.pdf?7d32519b6979d788)

Suojelupoliisi. 2019. Vierastaistelijat. Luettu 26.9.2019. <https://www.supo.fi/terrorismintorjunta/vierastaistelijat>

Tilastokeskus. 2019. Ulkomaan kansalaiset. Viitattu 19.3.2020. <https://www.tilastokeskus.fi/tup/maahanmuutto/maahanmuuttajat-vaestossa/ulkomaan-kansalaiset.html>

Tilastokeskus. 2020. Aatteellinen yhdistys. Viitattu 19.3.2020 [https://www.stat.fi/meta/kas/aatteellinen\\_yh.html](https://www.stat.fi/meta/kas/aatteellinen_yh.html)

Turvallisuusalan oppimateriaali. 2007. Riskienhallinnan teoriaa. Opetushallitus. <http://www03.edu.fi/oppimateriaalit/turvallisuus/pdf/Teoriaa.pdf>

UNODC Guidance Manual for Member States on Terrorist Financing Risk Assessments. 2018. United Nations Office on Drugs and Crime. Vienna. [https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/CFT%20Manual/Guidance\\_Manual\\_TF\\_Risk\\_Assessments.pdf](https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/CFT%20Manual/Guidance_Manual_TF_Risk_Assessments.pdf)

UNODC. 2017. Foreign terrorist fighters. Luettu 25.7.2019 [https://www.unodc.org/documents/frontpage/2017/Foreign\\_Terrorist\\_Fighters.pdf](https://www.unodc.org/documents/frontpage/2017/Foreign_Terrorist_Fighters.pdf)

Uusi-Suomi. 2014. Tässä ovat Suomen ensimmäiset terrorismituomiot. Uusi-Suomi 19.12.2014 <https://www.uusisuomi.fi/kotimaa/75702-juuri-nyt-tassa-ovat-suomen-ensimmaiset-tuomiot-terrorismita>

Valli, R. (2019). *Johdatus tilastolliseen tutkimukseen*. PS-kustannus.

Valtiovarainministeriö. 2017. Ohje riskienhallintaan. Riskiarviointityökalu - käyttö- ja täyttö-ohje. Viitattu 19.2. 2020. [https://www.vahtiohje.fi/c/document\\_library/get\\_file?uuid=40bf6302-b7b8-4afc-88ce-106c40790d88&groupId=10128](https://www.vahtiohje.fi/c/document_library/get_file?uuid=40bf6302-b7b8-4afc-88ce-106c40790d88&groupId=10128)

Valtiovarainministeriö. 2017. Ohje riskienhallintaan. Valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2017. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80013/VM\\_22\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80013/VM_22_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Weedmark, D. 2018. NGO's Vs. Nonprofits. Smallbusiness 17.10.2018

Weimann, G. (2016). Terrorist migration to the dark web. *Perspectives on Terrorism*.

Williams, P. (2007). Strategy for a new world: combating terrorism and transnational organized crime. *Strategy in the Contemporary World: An Introduction to Strategic Studies*, 192-208.

Yle. 2016. Hovioikeus hylkäsi syytteet Suomen ensimmäisessä terrorismijutussa. Yle 23.3.2016. <https://yle.fi/uutiset/3-8762624>

#### Julkaisemattomat

Rahanpesun Selvittelykeskuksen Selvitys. 2019. Keskusrikospoliisi. Vantaa.

Cristensen, J. 2019. Rahanpesun selvittelykeskuksen päällikön haastattelu 24.7.2019. Keskusrikospoliisi. Vantaa.

Haapala, T. 2019. Tutkinnanjohtajan haastattelu 24.7.2019. Keskusrikospoliisi. Vantaa.

Vasara, P. 2019. Toimintapäällikön haastattelu 17.7.2019. Finanssivalvonta. Helsinki.



## Kuviot

Kuva 1: Opinnäytetyön kulku .....	7
Kuva 2: Miten Hawala toimii? Suora kuvalainaus (Market Business News 2019) .....	13
Kuva 3: Riskienhallinnan prosessi (lähde: kuva perustuu standardiin SFS- ISO 31000) .....	24

## Taulukot

Taulukko 1: Varojen keräys- ja kierrätystavat (RAP selvitys) .....	28
Taulukko 2: Rahansiirron välineet kansainvälisissä yhteyksissä (RAP selvitys 2019).....	29
Taulukko 3: Yleisimmät maat (Lähde: RAP selvitys 2019) .....	30
Taulukko 4: Varain siirrot EU-komission riskimaa kohteisiin ja niiden toistuvuus (RAP selvitys 2019) .....	31
Taulukko 5: Rahansiirrot EU komission riskimaihin ml. Turkki (Lähde: RAP selvitys 2019).....	32
Taulukko 6: Riskitason määritelmä teemat 1 ja 2. ....	35
Taulukko 7: Riskitason määritelmä teema 3.....	36
Taulukko 8: Asiantuntijahaastattelujen yhteenveto (Christensen, Haapala & Vasara 2019)...	37
Taulukko 9: FATF maaraportin analyysi terrorismin rahoittamisessa Suomen osalta (FATF 2019) .....	45
Taulukko 10: 1A Käteisen ja tilisiirtojen riskiarvion yhteenveto .....	56
Taulukko 11: 1B Rahanvälityspalveluiden riskiarvion yhteenveto.....	56
Taulukko 12: 1C Hawala toiminnan riskiarvion yhteenveto .....	57
Taulukko 13: 2A Voittoa tavoittelemattomien yhdistysten riskiarvio.....	58
Taulukko 14: 2B Varainkeruu- ja hyväntekeväisyysjärjestöjen riskiarvio yhteenveto .....	59
Taulukko 15: 1A-1C Riskiarvio varojen siirtovälineiden riskeistä.....	59
Taulukko 16: 2A-2B Riskiarvio varojen keräys- ja kierrätysriskeistä .....	60
Taulukko 17: Lainsäädännön ja viranomaistoiminnan haavoittuvuudet .....	61
Taulukko 18: Mahdollisia indikaattoreita terrorismin rahoittamisesta .....	65